

BAB 2

KONSEP, FAKTOR PENENTU DAN KAJIAN LEPAS KEMISKINAN

2.1. Pengenalan

Bab ini membincangkan konsep, faktor penentu dan kajian lepas kemiskinan. Ia terbahagi kepada empat bahagian. Bahagian pertama, membincangkan konsep kemiskinan. Perbincangan konsep kemiskinan ini amat penting kerana sehingga setakat ini belum terdapat konsep kemiskinan yang dapat merangkumi semua dimensi kemiskinan dan memuaskan semua pihak. Apa yang dimaksudkan dengan kemiskinan tersebut berbeza-beza mengikut kumpulan masyarakat, institusi, kajian sedia ada dan daripada kaca mata orang miskin sendiri. Oleh itu, pada bahagian ini dibincangkan konsep-konsep kemiskinan yang berkembang hingga kini.

Bahagian kedua, membincangkan punca-punca kemiskinan daripada perspektif makro dan mikro. Daripada perspektif makro, kemiskinan individu atau isi rumah disebabkan oleh kesan sampingan proses pembangunan dalam bidang ekonomi dan sosial seperti yang ditunjukkan oleh kadar pengangguran, inflasi, pertumbuhan penduduk yang tinggi dan sebagainya. Manakala daripada perspektif mikro, kemiskinan individu dan isi rumah dapat dijelaskan berdasarkan pemilikan aset, ciri-ciri sosioekonomi isi rumah dan ketua isi rumah miskin, faktor dalaman isi rumah miskin dan luaran isi rumah miskin. Namun punca-punca kemiskinan yang dibincangkan dalam bab ini hanya yang relevan dengan kajian ini.

Bahagian ketiga, membincangkan ukuran-ukuran kemiskinan yang digunakan dalam kajian kemiskinan dan menghuraikan kebaikan dan kelemahan daripada setiap

jenis ukuran kemiskinan tersebut. Sehingga kini ukuran kemiskinan sering diperdebatkan kerana belum terdapat satu ukuran yang dapat merangkumi semua dimensi kemiskinan tersebut. Oleh itu pada bahagian ini dibincangkan pelbagai ukuran kemiskinan yang telah digunakan dalam kajian tentang kemiskinan.

Bahagian keempat, membincangkan kajian lepas tentang kemiskinan di Indonesia. Perbincangan ditumpukan kepada kajian lepas yang relevan dengan kajian ini. Kajian lepas dapat dikategorikan mengikut perspektif kajian dan jenis data yang digunakan. Kajian lepas yang dibincangkan pada bahagian ini adalah mengikut kategori jenis data yang digunakan, iaitu kajian menggunakan data sekunder dan data primer. Pada umumnya kajian daripada perspektif makro menggunakan data sekunder dan kajian daripada perspektif mikro lebih banyak menggunakan data primer. Oleh itu, kategori kajian mengikut jenis data yang digunakan secara tidak langsung dapat mencerminkan perspektif kajian.

2.2. Konsep Kemiskinan

Kemiskinan merupakan fenomena universal. Ia tidak sahaja berlaku di negara-negara sedang membangun, malahan di negara-negara maju. Ini bermakna bahawa kemiskinan merupakan fenomena global. Namun apa yang dimaksud dengan kemiskinan masih sering diperdebatkan, kerana belum ada konsep kemiskinan yang dapat diterima oleh semua pihak. Oleh itu pada bahagian ini akan dibincangkan perkembangan konsep kemiskinan yang sedia ada.

Masalah kemiskinan umurnya adalah sama dengan sejarah kehidupan manusia. Namun idea “kemiskinan” amat berhubung kait dengan revolusi industri di Kerajaan England pada akhir abad ke-18. Kesan revolusi industri tersebut muncul kumpulan masyarakat “miskin” yang terpisah daripada kelompok masyarakat lainnya. Mereka

mempunyai ciri-ciri menganggur, terpelosok dalam penderitaan ekonomi, terpinggir daripada perkhidmatan awam dan dikenali sebagai *paupers* (Sahak Mamat, 1991).

Oleh kerana idea tentang kemiskinan baru muncul pada akhir abad ke-18, maka kajian kemiskinan secara sistematik buat pertama kalinya telah dilakukan oleh Booth dan Rowntree pada akhir abad ke-19 (Quibria, 1991, World Bank, 2000). Booth mengkaji kemiskinan di wilayah East End, London dan Rowntree mengkaji kemiskinan di Bandar York, England. Daripada kedua-dua kajian tersebut, kajian Rowntree lebih baik dari segi metodologi kerana beliau telah mengemukakan definisi kemiskinan dengan lebih jelas. Dalam kajian tersebut beliau menghuraikan dua definisi kemiskinan, iaitu kemiskinan primer (*primary poverty*) dan kemiskinan sekunder (*secondary poverty*). Menurut Rowntree kemiskinan primer ditakrifkan sebagai pendapatan yang tidak mencukupi bagi memenuhi keperluan asas minimum untuk mempertahankan kecekapan fizikal. Sekiranya isi rumah atau seseorang tidak mempunyai pendapatan yang dapat memenuhi keperluan asas minimum bagi mengekalkan kecekapan fizikal, maka isi rumah atau orang berkenaan termasuklah dalam golongan miskin. Manakala kemiskinan sekunder bermakna keadaan pendapatan isi rumah atau seseorang yang mencukupi, tetapi pendapatan tersebut tidak digunakan bagi keperluan yang berfaedah, seperti untuk membeli arak, berjudi dan sebagainya. Jadi, kemiskinan sekunder tiada kaitannya dengan kekurangan pendapatan atau keperluan asas.

Konsep kemiskinan yang dikemukakan oleh Rowntree sejak satu abad yang lalu telah mengalami perubahan dan penyempurnaan dari semasa ke semasa. Sen (1981:22) menyatakan bahawa kemiskinan adalah "*a matter of deprivation*". Keadaan serba kekurangan daripada keperluan hidup adalah tidak kekal, ia berubah mengikut masa dan tempat. Selanjutnya keadaan serba kekurangan tersebut dibezakan secara mutlak dan relatif. Oleh itu konsep kemiskinan dapat dibahagikan kepada kemiskinan mutlak dan kemiskinan relatif.

Kemiskinan mutlak didefinisikan sebagai pendapatan yang tidak mencukupi bagi memenuhi keperluan asas minimum untuk mempertahankan kecukupan fizikal. Konsep kemiskinan mutlak ini sama dengan konsep kemiskinan primer yang dikemukakan oleh Rowntree sejak satu abad yang lalu. Selanjutnya kemiskinan relatif adalah ketidakmampuan sekumpulan orang untuk mengadakan kehidupan yang setaraf dengan kumpulan orang lain yang mempunyai pendapatan lebih tinggi.

Selanjutnya Lipton dan Ravallion (1995: 2620-21) mengatakan bahawa pendapatan yang tidak mencukupi bagi memenuhi keperluan asas secukup hidup tersebut dapat dibahagikan lagi mengikut jangka masa, iaitu tidak mencukupi secara berterusan atau berpanjangan dan kekurangan yang bersifat sementara waktu. Keadaan kekurangan berterusan atau berpanjangan mewujudkan konsep kemiskinan yang berpanjangan (*chronic poverty*). Sebaliknya, keadaan kekurangan bersifat sementara yang disebabkan oleh kejatuhan ekonomi atau faktor lain mewujudkan konsep kemiskinan sementara (*transient poverty*). Jangka masa yang digunakan untuk membezakan kemiskinan sementara dengan kemiskinan berpanjangan adalah 5 tahun (Hulme, D dan Shepherd, 2003:405). Pentakrifan jangka masa ini berdasarkan hasil beberapa kajian yang menunjukkan bahawa seseorang atau isi rumah yang telah mengalami kemiskinan atau berada dalam keadaan kekurangan dalam tempoh 5 tahun atau lebih akan sukar keluar daripada lingkungan kemiskinan itu.

Setakat ini kemiskinan relatif bukan sahaja merujuk kepada ketidaksamaan pendapatan sesebuah masyarakat, tetapi juga kekurangan dari segi bukan ekonomi, seperti sosioekonomi, psikologi, politik, kebudayaan, pendidikan dan sebagainya. Oleh itu, Seers (1972) mentakrifkan kemiskinan relatif dengan istilah "*social deprivation*". Menurut konsep ini, seseorang dikatakan miskin secara relatif, sekiranya taraf sosioekonominya berada pada paras yang lebih rendah berbanding orang lain, meskipun

telah mengatasi tahap kemiskinan mutlak. Oleh itu kemiskinan relatif tidak dapat dihilangkan, kecuali pendapatan diagihkan sama rata di antara golongan masyarakat.

Seterusnya Novak (1996:48-9) menambah bahawa kemiskinan mesti dilihat daripada dua perspektif. Perspektif pertama adalah keadaan serba kekurangan dari segi sumber-sumber yang dimiliki seperti aset kebendaan, modal fizikal, modal manusia, wang dan masa. Kekurangan ini mesti dipandang sebagai penyebab kemiskinan. Dengan demikian daripada perspektif kekurangan sumber-sumber yang dimiliki mewujudkan konsep penyebab kemiskinan (*poverty "causes" concept*).

Perspektif kedua adalah kurangan dari segi kehidupan seperti cara hidup (*way of life*), peluang dan pilihan. Kekurangan keadaan kehidupan (*living conditions*) adalah akibat (*outcomes*) daripada kekurangan sumber atau kemiskinan. Perspektif kedua ini mewujudkan konsep hasil kemiskinan (*poverty "outcomes" concepts*).

Persoalan yang sering timbul menurut Novak (1996:54) adalah perbezaan kedua-dua konsep kemiskinan tersebut selalunya tidak jelas dalam kajian tentang kemiskinan sedia ada. Kajian tentang kemiskinan selalunya tidak membezakan di antara konsep penyebab kemiskinan dengan konsep keadaan kemiskinan. Malahan kedua-duanya selalunya dilihat sebagai konsep kemiskinan.

Seterusnya Novak menjelaskan bahawa konsep kemiskinan yang banyak digunakan dalam kajian tentang kemiskinan adalah daripada perspektif kekurangan sumber dengan melakukan beberapa penyesuaian, menyebabkan konsep kemiskinan bersifat *temporal* dan mengikut konteks (*contextual*). Contohnya, banyak kajian tentang kemiskinan menggunakan konsep kemiskinan sebagai keadaan kekurangan pendapatan, makanan (kalori dan nutrien), aset kebendaan, modal fizikal dan modal manusia. Lebih spesifik lagi kekurangan tersebut hanya digambarkan daripada kekurangan pendapatan atau perbelanjaan bagi memenuhi keperluan minimum untuk mempertahankan

kecekapan fizikal. Dengan demikian kajian tentang kemiskinan hanya menumpukan kepada konsep penyebab kemiskinan tanpa mempertimbangkan keadaan kehidupan.

Keadaan kemiskinan di negara-negara maju dengan negara-negara sedang membangun amat berbeza (UNEP, 1995:8). Keadaan kemiskinan di negara-negara sedang membangun dikaitkan dengan kekurangan makanan, kebuluran dan sedikit peluang menggunakan perkhidmatan kesihatan, pendidikan dan sebagainya. Walau bagaimanapun penduduk miskin di negara-negara maju mempunyai peluang untuk menggunakan perkhidmatan kesihatan, pendidikan dan sebagainya. Sebahagian besar daripada penduduk miskin di negara-negara maju telah menikmati keperluan asas. Oleh itu konsep kemiskinan di negara-negara maju lebih dekat dengan keadaan kehidupan.

Walaupun keadaan penduduk miskin di negara-negara maju ketara berbeza dengan penduduk di negara-negara sedang membangun, mereka menghadapi ancaman yang sama, iaitu ancaman alam persekitaran, misalnya pencemaran racun (*toxic pollutant*) di sekitar rumah dan tempat bekerja. Ini bermakna bahawa kemiskinan dan alam persekitaran merupakan cabaran bagi semua negara. Oleh itu tidak hairan jika alam persekitaran dan kemiskinan dimasukkan ke dalam Agenda 21 dan Deklarasi Rio tahun 1992 (UNEP, 1995:1).

Persoalan yang timbul setakat ini adalah konsep kemiskinan daripada perspektif kekurangan sumber tidaklah memadai kerana kemiskinan tidak sahaja dipandang daripada kekurangan pendapatan atau perbelanjaan tetapi mesti merangkumi dimensi lain. Setakat ini UNDP mendefinisikan kemiskinan tidak sahaja dari segi pendapatan atau perbelanjaan, tetapi telah memberi penekanan kepada kemiskinan manusia (*human poverty*). Konsep kemiskinan manusia merangkumi taraf kesihatan yang rendah, kurangnya pengetahuan dan taraf hidup yang diinginkan sehingga mengehadkan pemilihan dalam proses pembangunan (UNDP, 2000). Taraf hidup yang diinginkan

(*decent standard of living*) ditakrifkan sebagai keperluan terhadap makanan yang mengandungi khasiat (*nutrient*), pemeliharaan kesihatan, pendidikan, pekerjaan yang diinginkan dan perlindungan daripada kemalangan atau bencana.

Selanjutnya Bank Dunia telah memasukkan dimensi selain pendapatan atau perbelanjaan dalam konsep kemiskinan. Ini bermakna bahawa konsep kemiskinan yang dikemukakan oleh Bank Dunia bertambah luas. Perubahan konsep kemiskinan tersebut dapat dilihat dalam laporan Bank Dunia tahun 2000 yang menyatakan:

The report accepts the now established view of poverty as encompassing not only low income and consumption but also low achievement in education, health, nutrition, and other areas of human development. And based on what people say poverty means to them, it expands this definition to include powerlessness and voicelessness, and vulnerability and fear (World Bank, 2000:v)

Seterusnya, konsep kemiskinan yang terkini adalah daripada perspektif turut serta (*participation*) (Narayan, D., *et.al*, 2000:3 dan Laderchi, *et.al*, 2004). Daripada perspektif ini, kemiskinan ditarifkan bukan sahaja dari kaca mata orang luar, tetapi mengikut kriteria yang dipandang perlu oleh penduduk miskin itu sendiri. Salah satu pendekatan yang boleh digunakan bagi mengenalpasti kriteria yang diperlukan dalam konsep kemiskinan daripada kaca mata penduduk miskin sendiri adalah *Participatory Poverty Assessment (PPA)* (Narayan, D., *et.al*, 2000:3). Menurut pendekatan ini, penduduk miskin diminta untuk mentakrifkan kemiskinan. Daripada perspektif penduduk miskin terdapat 6 aspek yang mesti merangkumi konsep kemiskinan, iaitu fenomena pelbagai dimensi yang saling mengunci (*interlocking multidimensional phenomenon*), kekurangan keperluan asas (*material well-being*), aspek-aspek kemiskinan psikologi (*psychological aspects of poverty*), infrastruktur asas (*basic infrasturcture*), penyakit (*illness*), dan aset. Aset ini dibahagikan kepada modal fizikal, modal manusia, modal sosial dan modal persekitaran (Narayan, D.*et.al*, 2000:49).

Daripada perkembangan konsep kemiskinan yang dibincangkan dalam bahagian ini, maka dapat disimpulkan bahawa dimensi kekurangan pendapatan atau perbelanjaan sudah tidak memadai untuk mentakrifkan kemiskinan. Meskipun konsep kemiskinan telah mengalami perkembangan dari semasa ke semasa, semua konsep pada intinya mengemukakan isu yang sama, iaitu “keadaan serba kekurangan” daripada pelbagai dimensi. Keadaan serba kekurangan tersebut dapat pula dibahagikan secara mutlak dan relatif.

2.3. Faktor-faktor Penentu Kemiskinan

Faktor-faktor penentu kemiskinan dapat dijelaskan daripada perspektif aliran pemikiran dan pendekatan (*approach*) atau unit analisis yang digunakan. Dari segi aliran pemikiran, faktor-faktor penentu kemiskinan boleh diterangkan daripada perspektif ekonomi, pembangunan sumber manusia, sosial dan budaya, struktural dan sebagainya. Dari segi pendekatan atau unit analisis yang digunakan, faktor-faktor penyebab kemiskinan boleh dibezakan mengikut perspektif makro, peringkat pertengahan (*intermediate level*) dan perspektif mikro (Novak, M, 1996:59). Pendekatan peringkat pertengahan adalah untuk mengkaji kemiskinan yang berlaku pada kumpulan masyarakat yang mempunyai kedudukan kurang baik (*disadvantaged group*) dan mudah terdedah (*vulnerable*). Untuk memahami kemiskinan secara komprehensif di sesebuah negara atau daerah adalah tidak mencukupi dengan hanya menggunakan satu aliran pemikiran kerana kemiskinan terdiri daripada pelbagai dimensi. Oleh kerana kajian ini tidak dilakukan secara khas dalam mempelajari kemiskinan pada kumpulan masyarakat yang mempunyai kedudukan kurang baik atau mudah terdedah, maka faktor penentu kemiskinan yang dibincangkan pada bahagian ini ditumpukan kepada perspektif makro dan mikro.

2.3.1. Perspektif Makro

Daripada perspektif makro, kemiskinan adalah keadaan individu atau isi rumah yang serba kekurangan disebabkan oleh proses yang berlaku dalam bidang ekonomi, sosial dan politik pada peringkat makro. Dalam konteks ini kemiskinan individu atau isi rumah merupakan kesan daripada proses pembangunan ekonomi, sosial dan politik yang terjadi di peringkat makro. Kesan proses pembangunan pada peringkat makro dapat dilihat daripada kitaran ekonomi (*business cycles*), pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, pendapatan per kapita, kadar pengangguran, agihan pendapatan, pembangunan wilayah, perhubungan antarabangsa dan lainnya.

Daripada perspektif ini juga, kemiskinan berhubung kait dengan pembolehubah makro sama ada pembolehubah ekonomi mahupun bukan ekonomi (sosial). Oleh itu, bahagian ini membincangkan beberapa pembolehubah sosioekonomi makro yang menentukan kemiskinan di sesebuah negara atau daerah.

a. Kitaran Ekonomi Makro

Kadar kemiskinan mempunyai hubung kait yang jelas dengan kitaran ekonomi makro (*the economic cycle*) (Morley, 1995 dan World Bank, 2000). Aktiviti ekonomi sesebuah negara atau daerah mengalami perubahan dari semasa ke semasa. Adakalanya ia berkembang dengan pesat, dan adakalanya perkembangannya lambat. Semasa aktiviti ekonomi mengalami perkembangan yang pesat atau masa melambung (*boom*), kadar pengangguran dan kemiskinan cenderung rendah dan pertumbuhan ekonomi adalah tinggi. Sebaliknya ketika aktiviti ekonomi berkembang dengan lambat atau berlaku kemelesetan ekonomi (*recession*), kadar pengangguran, kadar inflasi dan kemiskinan mengalami peningkatan dan kadar pertumbuhan ekonomi adalah rendah dan negatif. Peningkatan kadar pengangguran dan inflasi yang tinggi semasa kemelesetan ekonomi

menjejaskan kuasa beli kelompok orang yang berpendapatan rendah atau orang yang mempunyai pendapatan sedikit di pinggir atas pendapatan garis kemiskinan. Perbelanjaan hidup kian meningkat akibat peningkatan harga barang-barang pengguna. Dalam keadaan yang demikian penduduk atau isi rumah yang berada sedikit di pinggir atas pendapatan garis kemiskinan sangat mudah terjerumus semula dalam kemiskinan. Ini menyumbang kepada peningkatan kadar kemiskinan semasa berlaku kemelesetan ekonomi. Dengan demikian kadar kemiskinan dipengaruhi oleh keadaan kitaran ekonomi makro.

Hubung kait antara kadar kemiskinan dengan kitaran ekonomi telah dipersetujui oleh seluruh pakar ekonomi (Morley, 1995:35). Banyak bukti empirikal yang menunjukkan bahawa peningkatan dan pengurangan kadar kemiskinan berjalan seiring dengan peningkatan dan pengurangan aktiviti ekonomi. Misalnya, hasil kajian Morley (1995) di negara-negara Amerika Latin menunjukkan bahawa kadar kemiskinan pada dekad 1980-an dan awal 1990-an berhubung kait dengan kitaran ekonomi. Peningkatan kadar kemiskinan di negara-negara Asia pada akhir dekad 1990-an juga berhubung kait dengan resesi ekonomi (World Bank 2000).

Namun permasalahan yang sering diperdebatkan adalah kesan kemelesetan ekonomi ke atas kemiskinan. Ini disebabkan oleh perbezaan hasil kajian yang telah dijalankan di pelbagai negara. Misalnya, resesi ekonomi yang melanda negara-negara Amerika Latin pada dekad 1980-an dan awal dekad 1990-an memberi kesan yang berbeza-beza ke atas kemiskinan (Morley, 1995). Kemelesetan ekonomi adakalanya memberi kesan yang sangat buruk kepada kumpulan orang yang berpendapatan rendah, sehingga ketika itu kadar kemiskinan meningkat dua hingga tiga kali ganda, seperti yang berlaku di negara Argentina dan Venezuela pada dekad 1980-an. Walau bagaimanapun kemelesetan ekonomi adakalanya tidak terlalu berkesan ke atas taraf hidup penduduk dan kadar kemiskinan tidak meningkat berlipat kali ganda seperti yang

didapati Columbia, Costa Rica, Paraguay dan Uruguay. Menurut Morley (1995), perbezaan kesan tersebut ditentukan oleh struktur ekonomi, keadaan agihan aset, dan ketepatan polisi penyelarasan struktur (*structural adjustment policies*) kerajaan semasa krisis.

Bank Dunia (2000) juga mencatatkan bahawa kemelesetan ekonomi mempunyai kesan yang berbeza-beza ke atas negara-negara di Asia Tenggara. Faktor penyebabnya adalah sama seperti yang berlaku di negara-negara Amerika Latin. Namun Bank Dunia menambahkan satu faktor yang penting, iaitu institusi yang merangkumi permasalahan undang-undang, berlakunya korupsi, percanggahan polisi pemerintah dalam mengawal stabiliti ekonomi makro, reformasi dalam agihan aset dan sebagainya. Mengikut Bank Dunia (2000) dan Stern (2003), kemiskinan adalah hasil daripada interaksi institusi ekonomi, sosial dan politik dalam proses pembangunan. Interaksi ketiga-tiga institusi tersebut boleh memburukkan atau mengurangkan kemiskinan secara makro. Kesan resesi lebih ketara dan lebih lama ke atas kelompok penduduk miskin di negara-negara yang mempunyai taraf korupsi yang tinggi dan undang-undang tidak dijalankan dengan ketat. Dengan demikian kelemahan institusi yang sedia ada di peringkat makro menyumbang kepada kitaran ekonomi yang mejejaskan taraf hidup kelompok miskin.

Pembolehubah institusi yang dikemukakan oleh Bank Dunia (2000) sebagai penentu kemiskinan bukanlah sesuatu hal yang baru. Mancur Olson (1998) salah seorang pemenang hadiah nobel dalam bidang ekonomi telah lama membincangkan bahawa kualiti institusi dan polisi sebagai faktor penentu perbezaan taraf hidup. Beliau dengan jelas menyatakan:

Why a country is relatively prosperous or relatively poor, is the quality of the policies and institutions of that countries. Luck and natural resources play a role but are secondary. It is institution and policy that determine whether nations are rich or poor; whether life is good or bad; whether a country is a country that people are trying to get into or that that they try to flee from (Buxton, ND.,1998: 2)

Selanjutnya berasaskan pengalaman krisis ekonomi yang melanda negara-negara Amerika Latin dan Asia pada dekad 1980-an dan 1990-an dan pelbagai kesannya ke atas kemiskinan, maka salah satu strategi makro yang dianjurkan oleh Bank Dunia (2000) bagi mengelakkan krisis ekonomi adalah memperkukuh institusi pemerintah, ekonomi, sosial, politik dan masyarakat. Salah satu cara untuk memperkukuh institusi kerajaan adalah dengan mengamalkan konsep “*good governance*”. Hasil kajian ADB (2000:8) menunjukkan bahawa “*bad governance*” seperti berlakunya korupsi, aktiviti *rent-seeking* dan *bubble economy* adalah salah satu punca kemiskinan secara tidak langsung. Kemudian Hulme, D dan Shepherd (2003:413) mengemukakan bahawa “*bad governance*” merujuk kepada pelaksanaan polisi yang menimbulkan ketidakstabilan, konflik dan tidak mendorong pelaburan dan penciptaan peluang pekerjaan. Kesan selanjutnya adalah penduduk miskin tidak dapat atau tidak mempunyai peluang untuk meningkatkan pendapatan mereka. Oleh itu, amalan prinsip pemerintahan yang baik adalah prasyarat yang mesti dipenuhi bagi mengurangkan kemiskinan secara lebih berkesan.

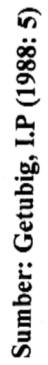
b. Pertumbuhan Ekonomi

Hubung kait kitaran ekonomi dengan kemiskinan hanya menjelaskan bahawa kadar kemiskinan cenderung meningkat semasa kemelesetan ekonomi dan berkurang pada keadaan ekonomi melambung. Pada masa berlaku pertumbuhan ekonomi positif, kadar kemiskinan dijangka berkurang. Namun pertanyaan yang timbul adalah bagaimana kesan pertumbuhan ekonomi ke atas pengurangan kadar kemiskinan. Bagi menjawab pertanyaan ini kita mesti memahami hubung kait pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan dan prasyarat pertumbuhan ekonomi yang membolehkan penurunan kadar kemiskinan.

Hampir semua pakar ekonomi bersetuju bahawa pertumbuhan ekonomi adalah penting untuk meningkatkan taraf hidup dan kebajikan penduduk (Van Den Berg, 2001, *Growth With Equity*; [w. www.oxfarm.org.uk](http://www.oxfarm.org.uk)). Secara umum, kadar pertumbuhan ekonomi yang rendah menyebabkan dan mengekalkan kemiskinan manakala kadar pertumbuhan ekonomi yang tinggi dapat mengatasi masalah kemiskinan (Schweinitz, 1969:31). Dengan demikian pertumbuhan ekonomi sebagai salah satu prasyarat yang mesti dipenuhi bagi mengurangkan kemiskinan tidak dipertikaikan lagi.

Hubung kait pertumbuhan ekonomi dengan pengurangan kemiskinan dijelaskan oleh teori pembangunan ekonomi penitisan ke bawah (*the trickle-down theory of economic development*) melalui tiga cara: (i) pertumbuhan ekonomi meningkatkan permintaan tenaga buruh dan mewujudkan peluang pekerjaan, (ii) pertumbuhan ekonomi dapat menarik lebih tenaga buruh dalam sektor pertanian yang mempunyai produktiviti rendah ke sektor luar pertanian yang cenderung mempunyai produktiviti lebih tinggi, (iii) pertumbuhan ekonomi dapat meningkatkan produktiviti dan pendapatan tenaga buruh. Andaian utama teori ini adalah pertumbuhan ekonomi memberi faedah kepada seluruh penduduk (Killick, 1981: 107). Namun proses dan andaian tersebut tidak berlaku kerana banyak pembolehubah yang beroperasi antara pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan, misalnya pilihan polisi, keadaan awal sesuatu negara, *external shock*, pemilikan aset, peluang turut serta bagi kelompok penduduk miskin dalam proses pertumbuhan ekonomi dan pembolehubah lainnya. Di antara kesannya adalah pertumbuhan ekonomi di kebanyakan negara sedang membangun tidak diikuti oleh pertambahan peluang pekerjaan yang banyak bagi tenaga buruh kerana kemajuan dalam bidang teknologi pengeluaran (World Bank, 2000:32). Rajah 2.1. menunjukkan beberapa pembolehubah yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pendapatan kelompok penduduk miskin secara makro. Oleh itu pertumbuhan ekonomi tidak secara automatik mengurangkan kemiskinan.

Pembolehbuh Yang Mempengaruhi Pendapatan Penduduk Miskin Daripada Perspektif Makro



Selanjutnya, kesan pertumbuhan ekonomi ke atas pengurangan kemiskinan boleh dilihat daripada sudut siapa yang menerima faedah pertumbuhan ekonomi tersebut. Apabila faedah pertumbuhan ekonomi lebih banyak diterima oleh 20 % kumpulan penduduk berpendapatan tinggi, maka pertumbuhan tersebut hanya menghasilkan kumpulan penduduk kaya bertambah kaya dan kumpulan penduduk miskin bertambah miskin. Keadaan seperti ini tidak mencerminkan prestasi pertumbuhan ekonomi yang baik. Sebaliknya pertumbuhan ekonomi boleh mengurangkan kemiskinan secara berkesan, apabila pertumbuhan ekonomi tersebut memberi faedah yang terbesar kepada kumpulan penduduk yang terbesar (Van Den Berg, 2001). Oleh itu pertumbuhan ekonomi yang membolehkan pengurangan kemiskinan secara berkesan adalah pertumbuhan ekonomi yang disertai dengan peningkatan agihan pendapatan kepada kumpulan penduduk miskin.

Kesan pertumbuhan ekonomi ke atas pengurangan kemiskinan dapat dikira dengan kaedah keanjalan kemiskinan (*poverty elasticity*) sebagaimana yang dijalankan oleh Kakwani (2000) di Australia. Dalam kajian tersebut, beliau menjelaskan bahawa kesan pertumbuhan ekonomi ke atas kemiskinan mesti dikaji mengikut komponen utama pendapatan isi rumah yang terdiri daripada komponen pendapatan pasaran (*market income components*) dan pemberian kerajaan (*government transfer*). Dalam konteks ini kesan pertumbuhan ekonomi hanya akan berlaku ke atas komponen pendapatan pasaran seperti upah dan gaji, (*wage and salary*), bukan ke atas pendapatan secara keseluruhan. Oleh itu, kesan pertumbuhan ekonomi ke atas kemiskinan mesti dikaji dari segi perubahan yang berlaku pada komponen pendapatan pasaran.

Soalan selanjutnya yang timbul adalah bagaimana pertumbuhan ekonomi boleh memberi faedah yang terbesar kepada kelompok penduduk miskin. Salah satu di antara jawapan yang sering dikemukakan adalah pertumbuhan dengan pengagihan semula (*redistribution with growth*) (lihat Ghatak, 1995: 250; Kakwani dan M.Pernia, 2000;

dan Growth With Equity; [w.ww.oxfarm.org.uk](http://www.oxfarm.org.uk)). Menurut pemikiran ini, pertumbuhan ekonomi adalah sesuatu yang mustahak (*necessary*) tetapi ia tidak mencukupi untuk mengurangkan kemiskinan. Jika hanya berasaskan kadar pertumbuhan ekonomi sahaja, maka pertumbuhan tersebut memerlukan suatu perjalanan yang jauh untuk sampai kepada kumpulan penduduk miskin kerana perkaitan di antara pertumbuhan ekonomi dengan kelompok penduduk miskin adalah lemah. Oleh itu strategi pertumbuhan dengan pengagihan semula mempromosikan empat pendekatan: (a) memaksimumkan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan simpanan dan memperuntukkan sumber ekonomi secara cekap yang memberi keuntungan kepada seluruh kelompok dalam masyarakat, (b) menumpukan pelaburan bagi kepentingan kelompok penduduk miskin dalam bidang pendidikan, kemudahan asas dan meningkatkan peluang untuk memperoleh kredit, (c) mengagihkan semula (*redistributing*) pendapatan kepada kelompok penduduk miskin melalui sistem polisi fiskal atau laluan langsung kepada kelompok miskin, dan (d) memindahkan aset sedia ada kepada kelompok miskin seperti *land reform*.

Pertumbuhan ekonomi yang boleh mengurangkan kadar kemiskinan secara berkesan adalah pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada kelompok miskin (*pro-poor growth*). Di antara ciri pertumbuhan ekonomi ini adalah (Weiss, 1995:117; Kakwani dan Pernia, 2000:3-4): (a) mendorong pertumbuhan ekonomi yang berintensifkan tenaga buruh (*labor intensive*), sehingga peluang pekerjaan bertambah bagi kelompok miskin, (b) meningkatkan aset kelompok penduduk miskin, terutamanya modal manusia, (c) menyediakan jaringan keselamatan sosial (*social safety net*) bagi kelompok yang tidak disentuh oleh pertumbuhan ekonomi. Dengan kriteria ini kelompok penduduk miskin akan mempunyai banyak peluang dalam proses pembangunan dan kelompok penduduk termiskin memperoleh perlindungan daripada kerajaan.

Untuk mengetahui apakah pertumbuhan ekonomi berpihak atau tidak kepada kelompok miskin, Kakwani dan Pernia (2000) memperkenalkan *pro-poor growth index*. Dalam menentukan nilai indeks ini, kesan pertumbuhan ekonomi dibahagi kepada dua kategori, iaitu kesan ke atas kemiskinan dan agihan pendapatan. Nilai indeks adalah kurang daripada 1 atau lebih daripada 1. Pertumbuhan ekonomi dikatakan berpihak kepada kelompok miskin, jika nilai indeks lebih dari pada 1. Ini bermakna kesan pertumbuhan ekonomi ke atas kadar pengurangan kemiskinan lebih besar berbanding kadar peningkatan ketidaksamarataan agihan pendapatan.

Soalan selanjutnya mengapakah kebanyakan negara sedang membangun tidak mengamalkan pertumbuhan dengan pengagihan atau pertumbuhan yang berpihak kepada kelompok penduduk miskin. Jawapannya sekali lagi terletak kepada proses yang berlaku dalam institusi ekonomi, politik dan sosial yang sedia ada di negara-negara sedang membangun dalam merancang dasar pembangunan. Interaksi ketiga-tiga institusi tersebut boleh mengarahkan pertumbuhan ekonomi bagi mengurangkan atau mengekalkan kemiskinan. Oleh itu Bank Dunia (2000) menggalakkan agar institusi negara di negara-negara sedang membangun bekerja lebih baik bagi kepentingan penduduk miskin.

c. Pertambahan Penduduk dan Pendapatan Per Kapita

Hubung kait kemiskinan dengan pertambahan penduduk dijelaskan oleh ahli-ahli ekonomi klasik. Malthus, seorang ahli ekonomi klasik yang pertama sekali mengemukakan hubung kait pertumbuhan penduduk dan kemiskinan (Ghatak, 1995 dan Nafziger, 1997). Menurut pandangan Malthus kadar pertambahan penduduk yang lebih tinggi daripada kadar pertumbuhan pendapatan sebenar mengakibatkan penurunan taraf hidup penduduk. Penurunan taraf hidup ini ditunjukkan dengan berlakunya kemiskinan, kekotoran, epidemik dan kelaparan di beberapa negara sedang membangun.

Selanjutnya Ricardo mengemukakan bahawa pertambahan penduduk yang tinggi dan keluasan tanah yang tetap mengakibatkan terjadinya pulangan berkurangan (*diminishing return*) (Nafziger, 1997: 88). Pulangan berkurangan ini seterusnya mengurangkan keluaran per kapita dan lebih per orang serta menghalang pertumbuhan ekonomi yang berkesan. Pengurangan lebih per orang seterusnya mengakibatkan pengurangan modal per pekerja.

Pertambahan penduduk pula menekan upah kepada peringkat yang tidak dapat memenuhi saraan hidup (*subsistence*). Apabila upah mencecah tahap ini, akan terjadi kebuluran dan kematian. Seterusnya kematian mengakibatkan terjadinya pengurangan jumlah penduduk dan upah meningkat semula. Ini menggambarkan bahawa upah menurun dan meningkat sejajar dengan perubahan jumlah penduduk. Jadi, mengikut pandangan ahli ekonomi klasik ini kemiskinan berpunca daripada pertambahan penduduk dan tekanan ke atas tanah yang boleh diusahakan.

Seterusnya jumlah penduduk mempengaruhi jumlah tenaga buruh. Jika jumlah penduduk besar, semakin besar pula jumlah tenaga buruh yang ditawarkan dan memerlukan pekerjaan. Dari segi pemerintahan, peningkatan jumlah penduduk mempunyai implikasi kepada peruntukan bajet negara bagi kepentingan pelaburan sosial, terutamanya bagi keperluan pembangunan bidang pendidikan, kesihatan dan kemudahan asas lainnya. Dalam keadaan bajet negara yang terhad, kualiti kemudahan asas sukar dipertingkatkan. Oleh itu salah satu cadangan untuk mengelakkan kemiskinan di negara-negara yang mempunyai kadar pertumbuhan penduduk yang tinggi adalah dengan mengawal kadar pertumbuhan penduduk dengan pelbagai program.

Kajian tentang hubungan kait kemiskinan dengan pertumbuhan penduduk telah banyak dijalankan. Misalnya, Mellor (1985:32-33) menyatakan bahawa kemiskinan

disebabkan oleh kadar pertumbuhan penduduk jauh lebih tinggi berbanding dengan kadar pertumbuhan peluang pekerjaan di luar sektor pertanian di desa, meskipun telah terjadi kemajuan teknologi. Kajian di Indonesia banyak yang membuktikan bahawa kemiskinan lebih tinggi berlaku pada isi rumah petani yang mempunyai saiz tanah kecil, seperti yang dinyatakan oleh Booth (1989), Chernichovsky dan Meesok (1984), Hardjono (1993) dan Carunia Firdausy dan Tisdell (1992). Kajian di Bangladesh (Hossain dan Binyah Sen, 1992) dan India (Griffin dan Enose: 1970) mendapati hasil yang sama.

Jika kemiskinan di Indonesia dibahagi mengikut pulau (BPS, 1994), maka 56.2 % penduduk miskin di Indonesia terdapat di pulau Jawa, 19.6 % di pulau Sumatera, 7.8 % di pulau Kalimantan, 5.1 % di pulau Sulawesi dan bakinya di pulau-pulau lain. Pulau Jawa mempunyai densiti penduduk tertinggi di Indonesia. Statistik ini menunjukkan bahawa kemiskinan di Indonesia adalah terpusat di pulau yang paling tinggi densiti penduduknya. Berdasarkan fakta-fakta ini, masih relevan untuk menyatakan bahawa di Indonesia masih terdapat korelasi positif di antara kadar densiti penduduk dengan kemiskinan.

Selanjutnya pertambahan penduduk juga mempengaruhi pendapatan per kapita dan kadar pertumbuhan pendapatan per kapita. Pendapatan per kapita akan mengalami pengurangan apabila kadar pertumbuhan ekonomi lebih rendah daripada kadar pertumbuhan penduduk. Pengurangan pendapatan per kapita mempunyai kesan lebih buruk ke atas kelompok penduduk miskin berbanding kebbaikannya ketika berlaku peningkatan pendapatan per kapita dengan kadar yang sama (ADB, 2000). Banyak kajian mendapati bahawa kadar kemiskinan adalah tinggi di negara atau kawasan yang mempunyai pendapatan per kapita rendah (Mizoguchi, T. 1990:24). Kadar pertumbuhan pendapatan per kapita pula mempunyai perkaitan negatif yang kuat dengan pengurangan kadar kemiskinan (Bigsten, *et.al*, 2003:88). Oleh itu dari perspektif makro

kadar kemiskinan dapat dikurangkan apabila pendapatan per kapita mengalami peningkatan.

d. Polisi Kerajaan

Polisi kerajaan merupakan keputusan yang diambil melalui proses interaksi institusi ekonomi, politik dan sosial dalam sesebuah negara. Polisi tersebut boleh diarahkan bagi mengurangkan kemiskinan, tetapi boleh menimbulkan kesan sampingan yang kurang menyokong program pengurangan kemiskinan. Hughes (2000, 38-39) telah mengkaji kesan polisi kerajaan ke atas kemiskinan di China, India, Taiwan dan negara-negara Asia Tenggara. Beliau mencapai kesimpulan bahawa "*poverty is clearly the result of national government policy failures*". Oleh itu polisi kerajaan yang boleh mengehendkan program membasmi kemiskinan secara makro perlu dibincangkan.

Menurut Kasliwal (1997) terdapat tiga polisi kerajaan yang penting mempengaruhi kemiskinan secara langsung, iaitu *urban bias policy*, polisi sektor industri dan pengawalan harga pengeluaran pertanian. Kesan setiap polisi ini akan dibincangkan secara berasingan:

Pembangunan Bertumpu di Kawasan Bandar

Kesan polisi pembangunan yang bertumpu di bandar ke atas kemiskinan di kawasan luar bandar dijelaskan oleh Lipton (1991) dengan mengemukakan suatu hipotesis yang dikenali sebagai "*the urban bias hypothesis*". Menurut Lipton kemiskinan berkait rapat dengan pemusatan perkhidmatan sosial dan ekonomi di kawasan bandar (*urban areas*). Kelompok elit bandar (*businessmen, politicians, bureaucrats, trade-union leaders, professionals, academics dan intellectuals*) di sebahagian besar negara-negara sedang membangun bahkan di negara maju mempunyai kuasa mengendalikan ekonomi dan mengawal sumber, sehingga pembangunan berpusat di kawasan bandar. Sebaliknya

penduduk desa yang tidak mempunyai kuasa, miskin, tidak dapat mengeluarkan pandangan dan tidak mempunyai organisasi, terlibat dalam pelbagai konflik dan sebahagian penduduk mencari perlindungan daripada kuasa yang ada di bandar. Oleh itu terdapat pertentangan kepentingan *urban class* dan *rural class*.

Selanjutnya Lipton (1991) menyatakan "*The urban elite, for all the well-meaning talk of rural development, is in practice driven to concentrate the heavily on the cities*". Pendapat yang menyatakan bahawa tumpuan pembangunan di bandar yang mengakibatkan kemiskinan dan kekurangan pekerjaan di kawasan luar bandar inilah yang lebih dikenali dengan "*the urban bias hypothesis*".

Kesan pembangunan yang tertumpu di kawasan bandar adalah kelompok penduduk luar bandar yang tidak punya kuasa dan tidak mempunyai organisasi menjadi kekal dalam kemiskinan. Sebaliknya penduduk bandar mendapat lebih makanan (*surplus of food*), simpanan daripada lebih pelaburan dan lebih modal manusia (*surplus of human capita*l). Kesan daripada lebih yang diterima oleh penduduk bandar menjadikan jurang ketidaksamaan antara penduduk luar bandar dengan bandar bertambah besar. Berbezaan yang ketara inilah yang menyebabkan kemiskinan berterusan di kawasan luar bandar.

Seterusnya timbul soalan apakah pembangunan yang bertumpu di kawasan bandar dapat mengurangkan kadar kemiskinan secara menyeluruh. Lipton dan Ravallion (1995: 2637) menjelaskan bahawa pembangunan yang berpusat di wilayah bandar boleh mengurangkan atau meningkatkan kemiskinan secara keseluruhannya, ia bergantung kepada corak penghijrahan penduduk. Penghijrahan penduduk dari luar bandar ke bandar boleh mengurangkan kemiskinan di kawasan luar bandar dan kadar kemiskinan pula bertambah di kawasan bandar. Sebaliknya, jika penghijrahan

penduduk dari luar bandar ke bandar tidak meningkatkan kemiskinan di kawasan bandar, ini bermakna kadar kemiskinan secara keseluruhannya akan berkurang.

Untuk membasmi kemiskinan, Lipton (1991) telah mencadangkan empat cara; pertumbuhan ekonomi yang pesat dengan penitisan ke bawah (*rapid economic growth plus 'trickle-down'*), pengagihan semula antara kawasan luar Bandar (*intra-rural redistribution*), pengagihan semula bandar dengan kota (*urban to rural redistribution*) atau membentuk pertumbuhan secara khusus untuk penduduk miskin di kawasan luar bandar (*forms of growth specific to the rural poor*).

Polisi Sektor Perindustrian

Sektor perindustrian merupakan kuasa penggerak ekonomi. Secara umum dinyatakan bahawa ia dapat meningkatkan kadar pertumbuhan ekonomi secara berkesan dan mewujudkan peluang pekerjaan. Oleh itu, pembangunan sektor perindustrian menjadi salah satu agenda utama pembangunan ekonomi negara-negara sedang membangun.

Walau bagaimanapun polisi pembangunan sektor perindustrian yang dijalankan di negara-negara sedang membangun tidak semuanya memberi keuntungan kepada kumpulan penduduk miskin. Kesan polisi sektor perindustrian terhadap kemiskinan di negara-negara sedang membangun telah dikemukakan oleh Nafziger (1997), Ravallion dan Datt (1996) dan Booth (2000). Secara umum, dijelaskan bahawa kemiskinan disebabkan oleh polisi dan program kerajaan yang lebih memberi perhatian kepada sektor perindustrian dan mengabaikan sektor pertanian tradisi. Kesannya, sumber pengeluaran sektor pertanian berpindah ke sektor perindustrian. Akhirnya, sektor perindustrian berkembang secara dinamik dan sektor pertanian pula mengalami keciciran.

Mereka yang berada dalam sektor perindustrian mengalami perubahan yang cepat dan mereka yang berada dalam sektor pertanian tidak banyak mengalami perubahan. Perbezaan kelompok antara sektor pertanian dengan perindustrian semakin besar, apabila faedah pelaburan dalam sektor awam lebih banyak dinikmati oleh masyarakat industri. Pelaburan sektor awam dalam bidang pendidikan, kesihatan dan infrastruktur hanya sedikit yang boleh dikecapi oleh kelompok miskin. Akhirnya, kemiskinan berterusan seperti yang dijelaskan oleh putaran ganas kemiskinan.

Di Indonesia, kerajaan telah memberi tumpuan kepada sektor perindustrian sejak Orde Baru berkuasa. Pada awal tahun 1970-an kerajaan telah menyokong industri untuk mengganti import. Meskipun industri ini dapat membuka peluang pekerjaan, ia cenderung berintensifkan modal. Untuk memastikan sektor ini berkembang, kerajaan telah memberi perlindungan dan insentif yang berlebihan hingga pertengahan tahun 1980-an (Booth, 2000 dan ADB,2000). Sebahagian besar polisi dan program kerajaan sama ada dasar fiskal mahupun dasar kewangan (*monetary policy*) diperuntukkan untuk menyokong pembangunan sektor perindustrian pengganti import. Kesannya, para pelabur lebih tertarik melabur di sektor perindustrian berbanding sektor lainnya.

Namun selepas kejatuhan harga minyak pada pertengahan tahun 1980-an, kerajaan menyokong sektor perindustrian yang berintensifkan tenaga buruh. Polisi kerajaan ini dapat meningkatkan daya saing eskport Indonesia, terutama garment, tekstil dan sebagainya. Industri berintensif tenaga buruh dapat menyerap tenaga buruh lebih banyak dan mempunyai peranan dalam mengurangkan kadar kemiskinan hingga Indonesia mengalami krisis ekonomi (ADB, 2000). Walau bagaimanapun pada pertengahan tahun 1995-an, industri pembuatan Indonesia mula berkurang daya saing kerana munculnya pemain baru di pasaran antarabangsa seperti China dan Vietnam. Kesannya adalah pengeluaran sektor perindustrian pembuatan berkurangan, manakala

pengangguran dan kemiskinan mengalami peningkatan semula, terutama di kawasan bandar.

Seterusnya pembangunan sektor perindustrian kurang mempunyai hubung kait dengan sektor yang lain. Hal ini disebabkan oleh polisi industri yang mengutamakan *strategy in high-tech industries* dan *growth base footloose industries* (Bugaran Saragih, 1988). Bahan utama industri berkenaan lebih banyak yang diimport dari luar negara. Misalnya, industri tekstil berkembang dengan pesat di Indonesia, dan kapas lebih banyak yang dimport. Lebihan tenaga buruh dalam sektor pertanian tidak mengalami pengurangan secara ketara. Jadi, kemiskinan di Indonesia tidak terlepas daripada kegagalan kerajaan mengembangkan sektor perindustrian secara berkesan.

Polisi Pengawalan Harga Pengeluaran Pertanian

Kerajaan sama ada di negara-negara maju mahupun di negara-negara sedang membangun melakukan pelbagai campur tangan dalam menentukan harga beberapa jenis barang pengeluaran dan sumber sektor pertanian. Campur tangan kerajaan sangat ketara untuk mengawal harga bahan makanan ruji dan harga hasil pertanian yang dikeluarkan oleh sebahagian besar penduduk. Negara-negara di Asia Timur (Jepun dan Korea Selatan) dan Asia Tenggara (Indonesia, Malaysia dan Filipina) melakukan campur tangan terhadap harga makanan ruji dengan pelbagai polisi (Timmer, P. 2002).

Tujuan polisi pengawalan harga makanan ruji adalah untuk menjaga kepentingan pengeluar dan pengguna. Namun tumpuan polisi tersebut berbeza mengikut tahap kemajuan pembangunan atau pendapatan per kapita. Pada peringkat awal pembangunan atau ketika pendapatan per kapita masih rendah, polisi yang dijalankan adalah mengawal harga makanan ruji pada kadar harga yang rendah supaya kadar upah tidak meningkat dan penduduk miskin dapat membeli makanan dengan

harga yang rendah (Lipton, 1977). Mengawal harga makanan ruji pada kadar harga yang rendah sering didakwa sebagai polisi yang memberi keuntungan kepada penduduk kaya di kawasan bandar (*urban bias*). Sebaliknya harga yang rendah menyebabkan pendapatan dan produktiviti petani menjadi rendah. Ia tidak memberi perangsang kepada petani untuk meningkatkan produktiviti. Oleh itu, Timmer P, *et.al* (1983) dan Tabor , *et.al* (1999:99) menyatakan bahwa polisi kawalan harga makanan ruji pada kadar yang rendah adalah faktor utama yang menyebabkan kemiskinan di negara-negara sedang membangun.

Selanjutnya, di negara-negara yang mempunyai pendapatan per kapita relatif tinggi dan telah berlaku transformasi ekonomi daripada sektor pertanian tradisional kepada sektor perindustrian, tumpuan kawalan harga adalah untuk melindungi kepentingan pengeluar atau petani. Harga makanan ruji yang tinggi di negara-negara berpendapatan tinggi tidak akan mencetuskan pelbagai masalah, kerana agihan peruntukan perbelanjaan untuk keperluan makanan ruji adalah semakin kecil berbanding keseluruhan perbelanjaan.

Persoalan yang dihadapi oleh negara-negara sedang membangun setakat ini adalah polisi harga makanan ruji tidak dapat ditumpukan kepada pengguna atau pengeluar sahaja. Ini disebabkan oleh tekanan harga makanan di pasaran antarabangsa dan kemampuan negara-negara sedang membangun yang semakin berkurangan untuk memberi subsidi kepada pengguna atau pengeluar. Kemampuan negara-negara sedang membangun yang semakin berkurangan adalah disebabkan oleh krisis hutang, kemelesetan ekonomi dan musim kemarau di luar jangkaan. Oleh itu polisi kawalan harga makanan ruji di negara-negara sedang membangun setakat ini tidak dapat memberi perlindungan kepada pengguna dan pengeluar pada masa yang sama.

Indonesia adalah salah satu antara negara sedang membangun yang menjalankan polisi kawalan harga makanan ruji. Beras adalah makanan ruji di Indonesia. Ia dikeluarkan oleh sebahagian besar petani. Ini bermakna bahawa aktiviti penanaman padi merupakan sumber pendapatan sebahagian besar penduduk Indonesia. Selanjutnya beras menyediakan purata 80 % daripada keperluan kalori dalam pemakanan sehari-hari isi rumah. Kesannya, sebahagian besar isi rumah memperuntukkan perbelanjaan yang besar untuk mendapatkan beras. Dalam konteks ini, harga beras menjadi pembolehubah yang menentukan taraf hidup sebahagian besar penduduk Indonesia dan kestabilan negara. Oleh itu, kerajaan Indonesia telah mengambil langkah mengawal harga beras sejak tahun 1967.

Pada peringkat awal, polisi yang dijalankan oleh kerajaan adalah untuk menstabilkan harga beras yang boleh memberi keuntungan kepada pengguna dan pengeluar (Timmer, P. 2002). Institusi kerajaan yang bertanggungjawab melaksanakan untuk penstabil harga tersebut adalah Badan Urusan Logistik (Bulog) yang ditubuhkan pada tahun 1967. Pendekatan yang dijalankan oleh institusi tersebut adalah dengan menetapkan harga terendah (*floor price*) untuk padi dan menetapkan harga beras tertinggi (*ceiling price*) untuk beras. Untuk menyokong polisi tersebut, kerajaan menggalakkan petani menanam padi sebagai tanaman utama, memberi subsidi harga baja dan menyediakan kredit dengan kadar faedah yang rendah kepada petani (ADB,2000:26-27). Kerajaan juga tidak memberi sokongan kepada petani yang mempelbagaikan tanaman demi mencapai matlamat penyediaan beras berasaskan mampu diri (*self-sufficiency*). Bulog juga diberi hak monopoli untuk mengimport dan melakukan operasi pasar dengan sokongan kredit Bank Indonesia (KLBI) (Pantjar Simatupang, 2000). Mekanisme yang dijalankan ini berjaya menstabilkan harga beras yang dapat melindungi kepentingan pengguna dan pengeluar hingga Indonesia mencapai matlamat *self-sufficiency* pada tahun 1986 (Timmer, 2002).

Namun pada akhir dekad 1980-an harga minyak mengalami penurunan di pasaran antarabangsa. Penurunan harga minyak ini menyebabkan pendapatan negara daripada hasil minyak mengalami penurunan dan bajet negara mengalami defisit. Bagi mengatasi defisit tersebut, kerajaan telah mengadakan polisi penghapusan dan pengurangan pelbagai subsidi (ADB, 2000). Ini termasuk penghapusan subsidi baja dan sokongan kredit dengan kadar faedah yang rendah kepada petani. Misalnya, program Bimas dan Inmas dengan kadar faedah yang rendah dihapuskan dan ditukar dengan kredit usaha tani (KUT) dengan kadar faedah 16-25 % (Bungaran Saragih, 1998). Sebaliknya, kerajaan terus mengawal harga beras pada tahap harga yang rendah. Ini bermakna kerajaan tidak menjalankan polisi pengawalan harga yang seimbang kepada pengguna dan pengeluar. Polisi ini menimbulkan kesan negatif ke atas pengurangan kemiskinan (ADB,2000:26).

Meskipun kenaikan harga terendah padi mengalami kenaikan sejak beberapa tahun kebelakangan, tetapi kenaikan kos pengeluarannya akibat penghapusan pelbagai subsidi jauh lebih tinggi berbanding kenaikan harga jualan padi yang ditetapkan oleh kerajaan. Kesan selanjutnya adalah pendapatan petani, terutama petani yang tidak mempunyai luas tanah yang mencukupi terus-menerus mengalami pengurangan pendapatan dan kekal dalam kemiskinan. Pengurangan pendapatan petani telah dibuktikan oleh pelbagai hasil kajian yang telah dijalankan. Misalnya, hasil kajian Carunia M Firdausy (1996) mendapati bahawa penghapusan subsidi baja membawa kesan negatif ke atas pendapatan buruh tani dan petani yang mempunyai luas tanah yang tidak mencukupi. Oleh itu, polisi kawalan harga yang tidak seimbang antara keperluan pengeluar dengan pengguna adalah di antara faktor yang menyebabkan kemiskinan berterusan di Indonesia sejak pertengahan tahun 1990-an dan selepas krisis ekonomi menghimpit Indonesia.

Sehingga kini ini petani sawah di Indonesia semakin diancam kemiskinan, kerana harga padi yang lebih rendah daripada harga yang ditetapkan oleh kerajaan (Pantjar Simatupang, 2000). Keadaan ini disebabkan oleh dua faktor utama. Pertama, Bulog setakat ini tidak dapat menjalankan fungsinya melakukan operasi pasar untuk mengendali harga beras dan monopoli import beras kerana Bank Indonesia tidak menyediakan kredit dengan kadar faedah yang rendah seperti yang berlaku pada dekad 1990-an. Kedua, harga beras di pasaran antarabangsa lebih rendah berbanding harga pasaran dalam negeri. Akibatnya, harga beras dalam negeri tidak dapat bertahan pada harga yang ditetapkan oleh kerajaan. Keadaan ini diburukkan lagi oleh kurangnya kawalan terhadap penyeludupan beras ke Indonesia (Pantjar Simatupang, 2000).

e. Migrasi

Migrasi adalah penghijrahan penduduk dari suatu kawasan ke kawasan lain. Seperti yang telah dibincangkan bahawa provinsi Sumatera Barat adalah salah satu di antara daerah asal penghijrah utama di Indonesia. Oleh itu kaitan antara migrasi dengan kemiskinan adalah sangat relevan dibincangkan.

Kaitan migrasi dengan kemiskinan adalah amat kompleks. Namun terdapat dua perkara yang mesti dipertimbangkan dalam mengenalpasti kaitan migrasi dan kemiskinan. Perkara pertama yang mesti difahami adalah konsep migrasi dan kemiskinan. Seperti yang telah dibincangkan terdapat beberapa konsep kemiskinan seperti kemiskinan mutlak dan kemiskinan relatif. Migrasi juga terdiri daripada beberapa konsep dan jenis. Dari segi daerah asal dan daerah destinasi, migrasi dapat dibahagi kepada dua kategori secara kasar, iaitu migrasi antarabangsa (*international migration*) dan migrasi dalam negara (*internal migration*) (Pryor, 1979:4). Migrasi dalam negara pula terdiri daripada empat jenis, iaitu perpindahan dalam satu desa (*intra-rural migration*), migrasi luar bandar-bandar (*rural-urban migration*), migrasi

luar bandar-luar bandar (*rural-rural migration*) dan berulang alik (*circulation mobility*). Dari segi jangka masa perpindahan, migrasi terdiri daripada migrasi kekal (*permanent migration*) dan tidak kekal (*non-permanent migration*). Selanjutnya dari segi cara dan corak perpindahan, migrasi boleh dibahagikan kepada perpindahan sukarela (*voluntary migration*), perpindahan dipaksa (*forced migration*) dan migrasi berantai (*chain migration*).

Perkara kedua adalah pembolehubah perantara (*intermediate variables*) yang beroperasi di antara pembolehubah migrasi dengan pembolehubah kemiskinan. Dalam konteks ini pertalian migrasi dan kemiskinan bukan sahaja dilihat daripada perhubungan dua pembolehubah, tetapi lebih daripada itu pembolehubah-pembolehubah perantara yang beroperasi di antara pembolehubah migrasi dengan pembolehubah kemiskinan mesti diambil kira untuk menentukan kesan migrasi ke atas kemiskinan. Antara pembolehubah-pembolehubah perantara tersebut adalah corak penggunaan hantaran wang dan barang (*remittances*) di daerah asal migran, polisi kerajaan, corak hubungan daerah asal dengan daerah destinasi migran, status migran, tahap pembangunan dan sebagainya. Berkenaan kedua-dua perkara yang didedahkan ini, konsep migrasi dan kemiskinan serta pembolehubah-pembolehubah perantara yang digunakan dalam mengenal pasti pertalian dan kesan migrasi ke atas kemiskinan mestilah jelas.

Meskipun migrasi dan kemiskinan ditakrifkan sebagai pertalian yang kompleks, terdapat dua perkara penting yang mesti dibincangkan pada bahagian ini: (a) bagaimana corak pertalian migrasi dengan kemiskinan, (b) bagaimana kesan migrasi ke atas daerah asal dan daerah destinasi migran.

Berdasarkan bukti empirikal daripada pelbagai hasil kajian, Skeledon (2002:71-7) mengenal pasti tiga corak pertalian migrasi dengan kemiskinan: (a) kemiskinan sebagai punca migrasi (*poverty as a root cause of migration*), (b) migrasi sebagai akibat

kemiskinan (*migration as the result of poverty*) dan (c) migrasi sebagai punca kemiskinan (*migration as a cause of poverty*).

Kemiskinan sebagai punca migrasi memang tidak dapat dinafikan lagi (Haan,1997:40). Pertalian seperti ini lebih banyak terdapat di daerah atau wilayah yang tidak mempunyai peluang pekerjaan dan tidak berpotensi, mudah terdedah oleh bencana dan sebagainya. Keadaan wilayah yang demikian menyebabkan sebahagian besar penduduknya berpendapatan rendah dan berada dalam keadaan miskin. Kemiskinan mendorong penduduk berhijrah ke wilayah lain yang memberi peluang bagi meningkatkan pendapatan dan taraf hidup. Dalam fenomena seperti ini kemiskinan merupakan punca migrasi.

Migrasi sebagai kesan daripada kemiskinan berhubung kait dengan konsep kemiskinan relatif dan corak perpindahan berantai (*chain migration*). Misalnya, setelah seseorang berhijrah ke suatu daerah atau kawasan, keadaan kehidupannya lebih baik berbanding kehidupan di daerah asalnya. Namun di tempat tersebut dia berasa miskin berbanding orang lain, maka dia membuat keputusan untuk berhijrah lagi ke daerah atau kawasan lain yang memberi peluang lebih besar bagi meningkatkan taraf hidupnya. Dalam konteks ini, kemiskinan adalah relatif.

Migrasi sebagai penyebab kemiskinan boleh berlaku di daerah yang penduduknya dipindahkan secara paksa (*force migration*) ke wilayah lain bagi kepentingan pembangunan berskala besar, seperti pembinaan empangan dan seumpamanya. Namun perpindahan tersebut tidak dirancang dengan baik oleh pihak kerajaan. Ini menyebabkan penduduk menjadi miskin selepas berhijrah. Oleh itu, kemiskinan tidak sahaja sebagai punca migrasi, malah sebaliknya migrasi juga boleh menjadi punca kemiskinan.

Menurut Kosinski (1992) terdapat empat kesan daripada migrasi: (a) demografi (pertambahan penduduk, struktur umur, nisbah jantina, kelahiran, perkahwinan dan taburan penduduk mengikut daerah atau kawasan), (b) sosiobudaya (pendidikan, integrasi dan asimilasi, kehidupan budaya), (c) ekonomi (pasaran tenaga buruh, penggunaan dan pengeluaran dan pendapatan), (d) politik (keputusan politik, reaksi dan situasi). Kesan setiap pembolehubah dalam setiap kelompok adalah berbeza-beza mengikut daerah atau kawasan.

Berhubung provinsi Sumatera Barat sebagai daerah asal penghijrah, perbincangan ini lebih menekankan kepada kesan ke atas daerah asal penghijrah. Daripada empat kelompok tersebut, aspek demografi dan ekonomi yang perlu dibincangkan, kerana aspek lainnya kurang relevan. Daripada aspek demografi, kadar pertambahan penduduk adalah rendah, struktur penduduk daripada kelompok umur tua mengalami peningkatan dari semasa ke semasa, nisbah jantina pada umumnya lebih rendah daripada 100 di daerah asal penghijrah, dan kadar perceraian adalah tinggi. Dari segi ekonomi, migrasi mengakibatkan pengurangan kadar kemiskinan di daerah asal. Ini disebabkan oleh tiga faktor utama, iaitu pengiriman wang oleh penghijrah ke daerah asal, pengurangan lebihan buruh dan tekanan ke atas tanah. Dengan demikian pada asasnya migrasi keluar memberi keuntungan kepada daerah asal penghijrah.

2.3.2. Perspektif Mikro

Daripada perspektif mikro, kajian tentang kemiskinan difokuskan kepada punca kemiskinan, keadaan kemiskinan dan proses kemiskinan yang berlaku pada peringkat isi rumah atau individu. Punca kemiskinan pada peringkat isi rumah atau individu boleh dijelaskan daripada aset yang dimiliki oleh isi rumah atau individu dan kadar pulangan daripada aset yang dimiliki, tindakan pihak lain ke atas isi rumah atau penduduk miskin. Keadaan isi rumah miskin boleh dijelaskan daripada keadaan sosioekonomi isi rumah

seperti ciri isi rumah, kemudahan asas dan sebagainya. Bahagian ini hanya membincangkan beberapa punca kemiskinan atau faktor yang mempunyai hubung kait dengan kemiskinan isi rumah atau individu.

a. Aset dan Kadar Pulangan Sumber-sumber Pengeluaran

Daripada persepektif mikroekonomi, kemiskinan isi rumah dapat dijelaskan dengan perbezaan aset yang dimiliki dan kadar pulangan sumber pengeluaran yang diterima oleh isi rumah miskin dengan isi rumah tidak miskin. Aset dan kadar pulangan sumber pengeluaran merupakan faktor dalaman isi rumah. Isi rumah miskin memiliki aset atau sumber pengeluaran dan menerima kadar pulangan sumber pengeluaran yang rendah. Sebaliknya isi rumah tidak miskin mempunyai lebih banyak aset dan menerima kadar pulangan sumber pengeluaran yang lebih tinggi berbanding isi rumah miskin. Fenomena ini dapat dijelaskan daripada teori pengeluaran yang terdapat dalam teori mikroekonomi (lihat Maddala dan Miller, 1998). Keluaran (*output*) (Q) dalam teori ekonomi pengeluaran ditentukan oleh sumber modal (K), tenaga buruh (L), kemahiran (S) dan tanah (T). Hubungan kait antara keluaran (*ouput*) dan sumber pengeluaran (*inputs*) secara fizikal pada taraf teknologi tertentu disebut dengan fungsi pengeluaran. Keluaran boleh berupa barangan dan perkhidmatan. Sementara sumber pengeluaran terdiri daripada modal, tenaga buruh, kamahiran dan sebagainya. Fungsi pengeluaran tersebut boleh ditunjukkan dengan fungsi yang standar seperti berikut:

$$Q = f(K, L, S, T, \dots,) \quad (2.3.1)$$

di mana;

Q = keluaran

K = modal

L = tenaga buruh

S = kemahiran

T = tanah

..... = sumber pengeluaran lainnya

Keluaran dihasilkan oleh pelbagai unit ekonomi, seperti firma, isi rumah dan individu. Setiap unit ekonomi menggabungkan sumber-sumber pengeluaran untuk menghasilkan keluaran sesuai dengan taraf teknologi yang digunakan.

Kemiskinan disebabkan oleh perbezaan fungsi pengeluaran isi rumah miskin dengan isi rumah tidak miskin. Isi rumah miskin pada umumnya tidak mempunyai aset modal, tanah, kemahiran, aset sosial dan sebagainya. Isi rumah ini mengeluarkan barang atau perkhidmatan hanya dengan menggunakan tenaga fizikal. Dengan demikian bentuk fungsi pengeluaran isi rumah miskin adalah seperti berikut:

$$Q = f(L) \qquad (2.3.2)$$

Faedah pulangan yang diterima oleh isi rumah miskin hanya dalam bentuk upah atau keluaran yang digunakan sendiri untuk memenuhi keperluan asas. Upah ditentukan oleh mekanisme pasaran. Anggota isi rumah miskin secara am mempunyai taraf pendidikan dan kemahiran yang rendah. Kadar upah ditentukan oleh produktivi buruh. Produktiviti buruh berkorelasi positif dengan taraf pendidikan dan kemahiran buruh berkenaan. Oleh kerana anggota isi rumah miskin mempunyai taraf pendidikan dan kemahiran yang rendah, maka upah yang diterima oleh anggota isi rumah miskin juga rendah. Upah rendah ini berterusan dan mengalami sistem kontrak, eksploitasi dan sebagainya di kawasan luar bandar. Jadi, proses seperti ini yang menyebabkan kemiskinan pada sebuah isi rumah atau individu.

Sebaliknya, isi rumah tidak miskin bukan hanya sebagai penjual perkhidmatan buruh, ia juga mempunyai modal dan taraf kemahiran lebih tinggi. Oleh itu fungsi pengeluaran isi rumah tidak miskin boleh berbentuk:

$$Q = f(K, L) \quad (2.3.3)$$

atau

$$Q = f(K, L, S) \quad (2.3.4)$$

Fungsi keluaran (2.3.3) adalah fungsi keluaran bagi isi rumah yang hanya mempunyai modal dan perkhidmatan buruh. Bentuk fungsi pengeluaran (2.3.4) adalah untuk isi rumah yang memiliki perkhidmatan buruh, modal dan kemahiran.

Nilai dan kualiti barangan dan perkhidmatan fungsi keluaran (2.3.2) berbeza dengan fungsi pengeluaran (2.3.3) dan (2.3.4). Barangan dan perkhidmatan yang dikeluarkan oleh isi rumah miskin diambil kira kalah bersaing dengan yang dikeluarkan oleh isi rumah tidak miskin di pasaran domestik, apatah lagi di pasaran global. Selanjutnya, isi rumah tidak miskin menerima pelbagai jenis pembayaran seperti upah, sewa, gaji dan sebagainya. Isi rumah tidak miskin mempunyai sumber pendapatan lebih banyak daripada isi rumah miskin. Jadi, struktur pendapatan isi rumah miskin sangat berbeza dengan isi rumah tidak miskin.

Kemudian nilai *output* (Y) diagihkan kepada pemilik sumber pengeluaran K, L dan S yang digunakan dalam menghasilkan keluaran. Bila *w* adalah pulangan yang diterima oleh tenaga buruh, *r* pulangan yang diterima pemilik modal dan *s* yang mempunyai kemahiran, maka persamaan nilai *output* tersebut adalah seperti yang berikut:

$$Y = rK + wL + sS \quad (2.3.5)$$

Andaian persamaan (2.3.5) adalah pulangan yang diagihkan dalam keadaan persaingan yang sihat dalam pasaran sumber pengeluaran, sehingga pemilik sumber pengeluaran mempunyai *bargaining power* bagi mendapatkan pulangan yang sepatutnya. Namun kenyataannya di negara-negara sedang membangun seperti

Indonesia, persekitaran usaha adalah tidak sihat, terdapat pelbagai halangan, polisi kerajaan yang memihak kelompok tertentu, berlaku monopoli, pengawalan harga dan sebagainya. Dalam keadaan seperti ini agihan pulangan cenderung tidak berlaku seperti persamaan (2.3.5). Akibatnya kadar pulangan faktor pengeluaran ada yang *under-compensated* dan ada yang *over-compensated*. Hal ini terjadi kerana berlaku apa yang disebut sebagai *quasi-rent* yang pada hakikinya adalah *unearned increments of income*. Akibat yang demikian agihan persamaan (5) terjadi:

$$Y = E + S \quad (2.3.6)$$

di mana E adalah *earned income* dan S adalah lebihan yang terkumpul akibat daripada *quasi-rent*. Tenaga buruh adalah sumber pengeluaran yang lemah, tidak mempunyai *bargaining power*, maka mereka menerima pembayaran secara tidak berpatutan (*under-compensated*). Faktor pengeluaran lainnya mendapat pembayaran yang melampau daripada sepatutnya (*over-compensated*). Penerimaan kadar pulangan modal yang tidak berpatutan merupakan pengurangan bayaran bagi pulangan tenaga buruh. Keadaan seperti inilah yang disebut sebagai eksploitasi kepada tenaga buruh. Bentuk eksploitasi inilah yang menyebabkan ketidaksamarataan dan kemiskinan tenaga buruh.

Daripada teori pengeluaran dapat dikenal pasti bahawa kemiskinan disebabkan oleh perbezaan pemilikan sumber pengeluaran dan kadar pulangan faktor pengeluaran tersebut. Oleh itu, pemilikan sumber pengeluaran dan kadar pulangan faktor pengeluaran perlu mendapat perhatian dalam kajian kemiskinan.

b. Pertukaran Yang Tidak Adil

Daripada perspektif makro telah dijelaskan bahawa petani adalah kelompok yang sering mengalami kerugian dalam menjual hasil pengeluaran dan membeli sumber pengeluaran. Dalam proses penjualan hasil pengeluaran dan pembelian sumber

pengeluaran berlaku pertukaran yang tidak adil, sehingga petani atau kelompok miskin terbelenggu dalam kemiskinan. Pertukaran yang tidak adil ini adalah faktor penyebab kemiskinan yang berada di luar kuasa isi rumah miskin. Proses ini boleh dijelaskan daripada teori peredaran barang-wang-barang (*the circuit commodity-money-commodity*) yang dikembangkan oleh Bernstein (1979).

Bernstein mengembangkan rangka teori ragam pengeluaran (*mode of production*) yang dikemukakan oleh pakar ekonomi Rusia A.V. Chayanov pada tahun 1925. Menurut Bernstein rangka teori ragam pengeluaran Chayanov terhad untuk menganalisis masyarakat petani. Pengehadan rangka teori berkenaan adalah hubungan sosial pengeluaran yang dianggap internal di dalam unit-unit pengeluaran atau hubungan yang terjadi adalah hubungan domestik. Sebaliknya, menurut Bernstein hubungan sosial ragam pengeluaran adalah hubungan dinamik. Dalam rangka pemikiran Bernstein, hubungan sosial ragam pengeluaran terdiri daripada hubungan pengeluaran (*the relation of production*), agihan (*distribution*) dan pemanfaatan (*utilisation*) pengeluaran. Oleh itu analisis hubungan sosial pengeluaran mestilah mempertimbangkan hubungan pelbagai unit pengeluaran, pelbagai kelas dan proses hubungan reproduktif (*reproductive*).

Setiap isi rumah sama ada pada peringkat luar bandar mahupun pada peringkat regional, nasional atau antarabangsa semakin terlibat ke dalam perhubungan yang berangkai pengeluaran dan pertukaran. Perhubungan dan pertukaran tersebut secara sederhana disebut dengan C – M – C (*commodities – money – commodities*).

Dalam kerangka C-M-C, isi rumah dianggap mempunyai dua fungsi, iaitu fungsi pengeluaran (*production function*) dan fungsi kegunaan (*consumption*). Ringkasnya, isi rumah mengeluarkan barang dan tenaga yang boleh dijual ke pasaran. Daripada hasil penjualan ini isi rumah mendapat wang yang boleh digunakan untuk membeli barang-

barang untuk kegunaan dan reproduksi melalui mekanisme pasar. Barang-barang yang dibeli ini adalah barang-barang yang tidak dapat dihasilkan sendiri. Dengan demikian isi rumah terintegrasi ke dalam sistem pasaran modal dunia (kapitalisme dunia).

Mengikut teori ini, dalam sistem pasaran berkenaan terjadi dua bentuk eksploitasi utama terhadap isi rumah di kawasan luar bandar. Bentuk eksploitasi pertama melalui pola pertukaran tidak adil (*unequal exchange*). Dalam hubungan ini kapitalisme merkantilis membeli hasil pengeluaran pertanian daripada petani dan menjual barangan lainnya kepada petani. Kapitalisme merkantilis memperoleh keuntungan dengan pola membeli murah dan menjual mahal. Bentuk eksploitasi kedua adalah melalui hubungan pengeluaran. Dalam kaitan ini, isi rumah menjual tenaga sebagai buruh dalam proses pengeluaran. Bentuk eksploitasi di sini adalah perampasan terhadap nilai lebihan (*surplus value*). Upah yang dibayar kepada anggota isi rumah (pekerja) hanya merupakan bayaran untuk tenaga kerja atau kesanggupan bekerja para pekerja, dan bukan bayaran atas prestasi kerja yang dilakukan seperti yang telah dikemukakan sebelumnya pada fungsi pengeluaran.

Apabila perhubungan barang (*commodity relations*) terjadi penurunan harga barangan yang dihasilkan oleh isi rumah atau kos pengeluaran meningkat (harga alat-alat pengeluaran meningkat), maka isi rumah akan menghadapi krisis. Bentuk krisis adalah kurangnya pendapatan tunai (*cash income*) untuk mempertahankan taraf penggunaan dan taraf pengeluaran sedia ada. Kekurangan *cash income* atau bilangan pengeluaran mengakibatkan isi rumah terbabit dalam lingkaran hutang (*cycle of indebtedness*) atau melakukan perjanjian gadai tanaman (*crop-mortgaging*) kepada petani kaya, pedagang tempatan (*local traders*) atau pedagang besar (*larger-scale merchant's capital*). Keadaan ini boleh mengekalkan isi rumah dalam kemiskinan dan mengalami kesukaran untuk menambah pendapatan.

Analisis Bernstein di atas menghuraikan proses dan faktor yang menyebabkan isi rumah di kawasan luar bandar menerima pendapatan yang rendah atau menjadi miskin. Faktor penyebab kemiskinan yang dikemukakan dalam analisis tersebut adalah berada di luar kuasa isi rumah. Daripada analisis Bernstein sangat jelas bahawa terdapat faktor-faktor yang beroperasi di luar miskin yang menyebabkan kemiskinan isi rumah di kawasan luar bandar. Selanjutnya, analisis tersebut secara tidak langsung telah menjelaskan bagaimana tindakan orang-orang yang tidak tergolong miskin terhadap orang-orang miskin di kawasan luar bandar. Ini sejalan dengan pemikiran Øyen (1996:11) yang menyatakan bahawa orang-orang tidak miskin memainkan peranan penting dalam mengekalkan orang-orang miskin dalam kemiskinan.

Eksplotasi terhadap isi rumah miskin dan penglibatan isi rumah dalam putaran hutang masih berterusan di kebanyakan negara-negara sedang membangun hingga kini (Narayan, *et.al.* 2000:41). Isi rumah miskin, terutama yang berketuakan wanita, kehilangan kuasa tawar menawar dalam menjual hasil pengeluaran dan membeli sumber pengeluaran yang diperlukan di kebanyakan negara-negara membangun. Seterusnya orang-orang miskin dipaksa bekerja dengan masa bekerja lebih lama dan menerima upah rendah. Eksplotasi tersebut dilakukan oleh tuan tanah, orang tengah, pemberi pinjaman wang dan broker gadai (*pawnbrokers*). Orang-orang miskin yang dieksplotasi pada umum tidak mendapat perlindungan daripada institusi desa yang sedia ada. Oleh itu analisis Bernstein yang didedahkan ini sangat bersesuaian untuk menganalisis kemiskinan di kawasan luar bandar.

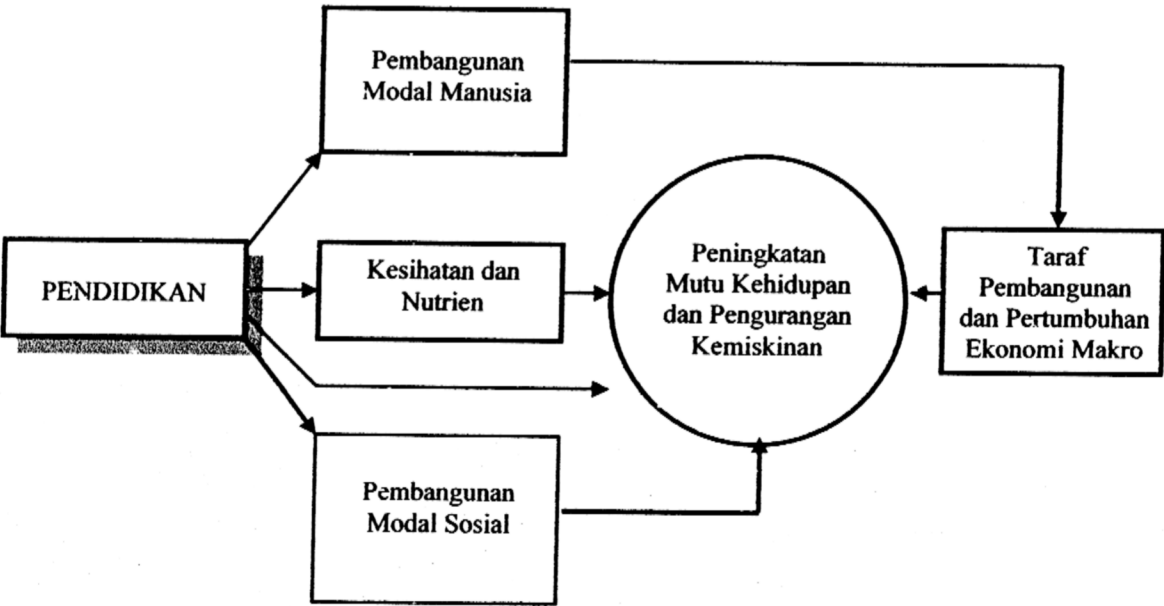
c. Kualiti Sumber Manusia

Kualiti sumber manusia adalah pembolehubah yang penting dalam menjelaskan kemiskinan. Kualiti manusia di antaranya dapat ditunjukkan oleh taraf pendidikan. Selanjutnya taraf pendidikan mempengaruhi pendapatan dan peluang bagi merebut

peluang yang sedia ada bagi peningkatkan taraf hidup dan kebajikan (World Bank, 2000). Selain itu pendidikan tidak sahaja menentukan pendapatan semasa (*current income*), tetapi juga pendapatan sepanjang hayat (*lifetime income*) dan pendapatan anak-anak di masa depan (*children's future income*) (Mizoguchi,1990:38).

Faktor pendidikan mempengaruhi kemiskinan secara langsung atau tidak langsung seperti yang ditunjukkan pada Rajah 2.2. Taraf pendidikan mempengaruhi modal manusia, iaitu kemahiran, kebolehan, kecekapan dan pengetahuan yang dimiliki oleh individu. Menurut Corner (1986) modal manusia mempunyai hubungan positif dengan produktiviti. Dalam hal ini, lebih banyak modal manusia yang diperoleh seseorang bermakna ia lebih produktif. Oleh itu perbezaan produktiviti pada taraf tertentu disebabkan oleh perbezaan modal manusia.

Rajah 2.2.
Hubung kait Pendidikan dan Kemiskinan



Sumber : The World Bank (1999)

Selanjutnya dalam teori mikroekonomi diuraikan bahwa upah seseorang pekerja dibayar berdasarkan keluaran hasil marginalnya. Keluaran hasil marginal menunjukkan produktiviti pekerja berkenaan. Jika andaian lain tetap, maka semakin tinggi produktiviti seseorang pekerja, semakin tinggi upah yang diterima. Inilah di antara faktor yang menyebabkan perbezaan pendapatan pekerja atau tenaga buruh.

Peningkatan produktiviti tenaga buruh mempunyai kesan terhadap taraf pembangunan dan pertumbuhan ekonomi secara makro. Apabila taraf pembangunan mengalami peningkatan yang ditunjukkan oleh pendapatan per kapita dan pertumbuhan ekonomi yang kukuh, maka mutu hidup dan taraf hidup mengalami peningkatan dan taraf kemiskinan akan berkurangan. Dengan demikian peningkatan produktiviti secara individu diperlukan untuk meningkatkan taraf pembangunan dan pertumbuhan ekonomi secara makro.

Taraf pendidikan juga mempengaruhi taraf kesihatan. Seseorang yang mempunyai taraf pendidikan yang tinggi mempunyai pengetahuan tentang memelihara kesihatan dan mengelakkan daripada pelbagai penyakit. Kes-kes salah makan protein, marasmik kwashiorkor (merasmus) dan kekurangan zat makanan (*malnutrition*) kurang berlaku pada keluarga yang mempunyai taraf pendidikan lebih tinggi. Peningkatan taraf pendidikan dan kesihatan membuka jalan bagi anggota isi rumah terhadap pengetahuan dan mempergunakan pengetahuan tersebut untuk meningkatkan pengeluaran. Oleh itu pendidikan dan kesihatan menciptakan *virtuous cycle* yang dapat mengurangkan kemiskinan.

Pendidikan mempunyai dua kesan ke atas manusia secara individu (lihat Corner, 1986: 16, dan World Bank, 1993). Pertama, kesan *cognitive* berupa pengetahuan dan kemahiran. Kedua, kesan *non-cognitive* berupa perubahan nilai dan tingkahlaku. Kedua-dua kesan ini dapat mempengaruhi modal sosial individu. Modal sosial pada

peringkat individu ditariskan sebagai kemampuan atau kemahiran individu untuk melakukan kerjasama, menghilangkan konflik, toleransi, mendapatkan keuntungan dan kemudahan melalui perhubungan sosial (*social connection*) dan seumpamanya (Glaeser, *et.al* dalam World Bank, 2000: 129; Narayan, *et.al*, 2000:55 dan Quibria, 2003). Isi rumah miskin mempunyai peluang yang besar keluar daripada kemiskinan apabila ia mempunyai modal sosial yang besar. Isi rumah miskin mempunyai kekurangan modal fizikal, modal manusia, modal sosial dan aset persekitaran. Pendidikan dapat meningkatkan modal manusia dan modal sosial. Oleh itu strategi pembasmian kemiskinan yang membolehkan pengurangan kemiskinan secara berkesan adalah meningkatkan modal manusia dan modal sosial.

Rajah 2.2. menunjukkan bahawa untuk meningkatkan modal manusia, taraf kesihatan dan modal sosial diperlukan pelaburan bidang pendidikan. Bagi isi rumah miskin bukan mudah mengambil keputusan untuk melabur dalam bidang pendidikan kerana sumber yang boleh digunakan adalah terhad. Dalam konteks ini ketua isi rumah miskin berdepan dengan pelbagai pilihan yang sukar. Ketua isi rumah akan bertanya sama ada untuk melabur bagi kepentingan dirinya sendiri atau untuk anak-anak mereka. Seterusnya timbul persoalan anak mana yang mesti mendapat prioriti untuk dihantar ke sekolah dalam keadaan terhad. Dalam perkara ini Corner (1986) memberi pandangan bahawa pelaburan mesti lebih ditumpukan kepada anak. Lebih jelasnya Corner (1986:20) menyatakan:

.....In extreme cases human resource development strategies may be better advised to concentrate their attention on the children of the poor than on the poor themselves.

Seterusnya tumpuan pelaburan pendidikan kepada anak mesti ditekankan lagi kepada anak wanita. Banyak alasan untuk memberi tumpuan kepada pendidikan anak perempuan. Streeten (1983) seperti yang dikemukakan oleh Corner (1986) menyatakan

bahawa pelaburan kepada anak perempuan memberi tiga keuntungan atau *thrice blessed*. Pertama, banyak kajian yang menunjukkan bahawa kaum perempuan yang berlatar belakang pendidikan lebih tinggi cenderung mempunyai anak lebih sedikit dan mempunyai produktiviti yang lebih tinggi. Kedua, ibu suri rumah tangga yang mempunyai pendidikan lebih tinggi mempunyai pengaruh kepada pendidikan anak. Ketiga, pelaburan pendidikan kepada perempuan mempengaruhi kejayaan dalam bidang kesihatan, makanan yang berkhasiat dan selainnya. Jadi, pelaburan pendidikan yang ditumpukan kepada anak perempuan akan dapat mengeluarkan isi rumah daripada kemiskinan.

Meskipun pelaburan kepada sumber manusia dianggap sebagai salah satu faktor penting bagi membasmi kemiskinan, soalan seterusnya adalah apa syarat yang mesti dipenuhi agar pelaburan pada sumber manusia dapat mengurangkan kemiskinan. Salah satu syarat penting yang menentukan kejayaan strategi tersebut adalah pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada penduduk miskin (UNDP, 2000:78). Ini bermakna segala usaha kerajaan untuk mempertingkatkan kadar pertumbuhan ekonomi mesti memberi peluang dan kesempatan kepada kelompok miskin. Syarat berikutnya adalah terbukanya peluang pekerjaan yang memberi hasil pulangan yang mencukupi. Jika hal ini tidak diperhatikan, peningkatan pendidikan hanya akan menambah jumlah pengangguran yang berlatar belakang pendidikan yang baik.

d. Penyingkiran Sosial

Kemiskinan juga disebabkan oleh kelompok atau individu penduduk miskin tersingkir daripada proses pembangunan. Fenomena ini dapat dijelaskan daripada pendekatan penyingkiran sosial (*social exclusion*). Pendekatan ini pada awalnya berkembang di negara-negara Eropah Barat bagi menghadapi dan menganalisis kesan krisis ekonomi di mana terjadi peningkatan bilangan pengangguran terbuka, *homeless*, perpindahan

penduduk antara negara, masalah sosial dan sebagainya (Gore, C. 1995:3 dan Laderchi, *et.al.* 2004:21-3). Masalah tersebut timbul akibat daripada berlakunya penyusunan semula struktur ekonomi dan institusi di beberapa negara Eropah Barat. Kemudian, pendekatan penyingkiran sosial digunakan secara meluas bagi menjelaskan proses kemiskinan di negara-negara Amerika Latin dan Afrika.

Pada mulanya, analisis penyingkiran sosial hanya melihat hubung kait antara kemiskinan dengan peluang pekerjaan yang produktif dan integrasi sosial. Kemudian pendekatan penyingkiran sosial terus berkembang melampaui aspek ekonomi dan sosial daripada kemiskinan. Dalam pendekatan ini aspek politik, budaya, hak sebagai warganegara dan sebagainya dianalisis(Gore, C. 1995:8). Intinya, kemiskinan menurut pendekatan penyingkiran sosial disebabkan oleh sekelompok masyarakat atau individu terpinggir daripada proses ekonomi (*exclusion from the economic process*), proses politik (*exclusion from the political process*), mengetahui apa yang sedang terjadi (*exclusion from understanding of what is happening*) dan proses budaya (*exclusion from the cultural process*). Keadaan peminggiran inilah yang menyebabkan keadaan hidup sekelompok masyarakat atau individu menjadi miskin atau semakin tidak baik dari semasa ke semasa.

Penyikiran tersebut boleh dibahagikan kepada dua kategori, iaitu penyingkiran kekal (*permanent exclusion*) dan penyingkiran yang diwujudkan atau dijadikan semula (*created and recreated exclusion*) (Rodgers, 1995a:50). Seterusnya, proses penyingkiran berlaku melalui proses mekanisme pasaran atau sengaja dilakukan oleh pelaku-pelaku (*social actor*) tertentu. Contohnya bagi proses kedua, suatu kelompok kuat melakukan usaha memaksimumkan keuntungan dengan cara menyingkirkan kelompok lain untuk memperoleh peluang yang sama (Silver, 1995).

Pelaku penyingkiran sosial terdiri daripada kerajaan, perusahaan, tentera, penguasa tempatan (*local authority*), lembaga agama dan elite tempatan. Pendekatan penyingkiran boleh berbeza mengikut masa dan tempat. Oleh sebab itu pendekatan penyingkiran sosial melibatkan proses, pelaku dan tempat berlaku.

Tentang kemiskinan, terdapat sekurang-kurangnya tiga bentuk penyingkiran yang mesti diberikan perhatian; penyingkiran daripada pasaran utama (*exclusion from basic market*), penyingkiran daripada hak (*exclusion from rights*) dan penyingkiran daripada jaringan sosial (*exclusion from social network*) (Figueroa, A. *et.al*, 1995).

Pengertian pasaran utama adalah pasaran yang fundamental untuk kehidupan (*livelihood*) dan jaminan (*security*), iaitu pasaran tenaga buruh (*labor market*), pasaran kredit (*credit market*) dan pasaran insurans (*insurance market*). Seterusnya, aset yang dimiliki dibahagikan lagi kepada *economic assets* (sumber-sumber produktif, tanah, sumber manusia), *political assets* (akses bagi hak yang berlaku dalam masyarakat) dan *cultural assets* (merujuk kepada ciri individu, bahasa, pendidikan dan sebagainya). Aset pertama memperlihatkan “apa yang dimiliki”, aset kedua menunjukkan “siapa” dan aset ketiga melambangkan “prestij”.

Figueroa, A. *et.al*, (1995) membahagikan pasaran utama kepada dua bahagian, iaitu pasaran berasaskan konsep *Walrasian* dan *non-Walrasian*. Pasaran jenis pertama berlaku apabila seseorang boleh membeli barangan atau perkhidmatan sebanyak yang dia inginkan pada harga yang berlaku. *Non-Walrasian market* mencakupi pasaran tenaga buruh, kredit dan insurans. Pada *non-Walrasian* lebih banyak berlaku keadaan *imperfect competition*, kerana ia bergantung pada *social assets* yang dimiliki oleh setiap orang. Misalnya, bank memberi kredit kepada pelanggan yang sangat bergantung “siapa pelanggan atau peminjam tersebut”. Kalau orang kaya atau bertaraf pendidikan tinggi, pinjaman boleh segera diberikan atau berlaku sebaliknya. Oleh itu, seseorang

terpinggir daripada *non-Walrasian market* sangat bergantung kepada aset ekonomi dan aset budaya yang dimiliki.

Menurut konsep ini penduduk miskin adalah penduduk yang kekurangan aset, sehingga mereka terpinggir daripada pasaran utama. Seterusnya, penduduk miskin tidak boleh turut serta dalam pasaran utama. Jadi, kekurangan aset dan peminggiran mempunyai perkaitan rapat dengan kemiskinan.

Penyingkiran daripada proses politik terjadi apabila hak manusia secara universal belum diakui secara efektif. Sekelompok masyarakat tidak mendapat hak yang sama dengan kelompok masyarakat lainnya. Misalnya, kelompok orang miskin sering kehilangan hak keadilan, perkhidmatan sosial dan keperluan asas. Secara umum, di negara-negara yang tidak mengamalkan pemerintahan demokrasi, hak politik kelompok miskin kurang mendapat perhatian. Malangnya, negara-negara yang tidak mengamalkan prinsip demokrasi adalah negara-negara miskin atau negara-negara sedang membangun. Jadi, kemiskinan di negara-negara sedang membangun pula mempunyai hubungan rapat dengan pelaksanaan hak asasi manusia.

Perbezaan *cultural assets* membawa kepada perbezaan hubungan sosial kelompok masyarakat. Kelompok yang tidak mempunyai *cultural asset* biasanya tidak boleh ikut serta dalam jaringan sosial yang sedia ada dalam masyarakat, sehingga mereka tersingkir daripada jaringan atau institusi sosial yang ada.

Jadi, pendekatan penyingkiran sosial tidak sahaja melihat kemiskinan akibat daripada eksploitasi dan ketidaksamaan agihan sumber pengeluaran, tetapi ia memandang kemiskinan sebagai akibat mekanisme penyingkiran terhadap kelompok masyarakat tertentu daripada pasaran utama, proses politik dan kebudayaan. Kelompok yang terpinggir menerima penitisan atau kesan ekonomi di persekitaran mereka.

2.4. Ukuran Kemiskinan

Konsep kemiskinan hanya menjelaskan apa yang dimaksud dengan kemiskinan. Ia belum mengemukakan bagaimana membezakan penduduk miskin dengan penduduk bukan miskin dan mengira kadar kemiskinan secara teknikal. Untuk membezakan penduduk miskin dengan yang bukan miskin dan mengira kadar kemiskinan digunakan suatu ukuran atau sukatan kemiskinan. Oleh itu pada bahagian ini dibincangkan ukuran-ukuran kemiskinan yang biasanya digunakan dalam kajian tentang kemiskinan.

Ukuran kemiskinan sangat bergantung kepada konsep kemiskinan yang digunakan. Seperti yang telah dibincangkan sebelumnya bahawa konsep kemiskinan mempunyai pelbagai dimensi. Namun semua konsep kemiskinan yang berkembang mempunyai satu kesamaan, iaitu “keadaan kekurangan”. Kekurangan tersebut dapat ditakrifkan daripada satu dimensi dan pelbagai dimensi. Permasalahan yang timbul setakat ini adalah keadaan kekurangan daripada pelbagai dimensi tersebut sukar untuk diukur kerana perkembangan dimensi tersebut sering menunjukkan arah yang tidak sama (World Bank, 2000:19). Misalnya, dimensi kesihatan semakin baik manakala dimensi pendapatan semakin teruk. Oleh itu keadaan kekurangan dalam konsep kemiskinan masih terpaksa digambarkan daripada kekurangan pendapatan dan perbelanjaan.

Meskipun kekurangan dapat dijelaskan berdasarkan kekurangan pendapatan atau perbelanjaan namun ini bukan bererti dimensi kemiskinan lainnya tidak dapat dikaji lebih mendalam. Berhubung data pendapatan dan perbelanjaan bersumber penyelidikan sosioekonomi, pelbagai dimensi kemiskinan dapat dipelajari secara lebih mendalam daripada sumber data tersebut.

Seperti yang telah didedahkan sebelumnya bahawa kekurangan pendapatan atau perbelanjaan dibahagikan kepada dua kategori secara kasar, iaitu kekurangan mutlak

dan kekurangan relatif. Oleh itu perbincangan pada bahagian ini hanya ditumpukan pada ukuran kemiskinan mutlak dan kemiskinan relatif.

2.4.1. Ukuran Kemiskinan Mutlak

Ukuran kemiskinan mutlak menggunakan garis kemiskinan mutlak (*absolute poverty line*) untuk membezakan golongan penduduk miskin dengan golongan penduduk tidak miskin. Garis kemiskinan mutlak didefinisikan sebagai taraf pendapatan yang mencukupi untuk membeli apa yang disebut sebagai taraf hidup minimum (*the poverty line is the level of income that sufficient to buy the so-called minimum necessities of life*) (Quibria, 1991:95 dan Kakwani, 2002). Taraf hidup minimum tersebut boleh diukur dengan menggunakan pendapatan atau perbelanjaan penggunaan. Pendapatan atau perbelanjaan minimum tersebut boleh dibahagikan mengikut keperluan seseorang secara individu atau sesebuah isi rumah. Misalnya, Malaysia menggunakan garis kemiskinan rumah tangga yang dikenali sebagai pendapatan garis kemiskinan (PGK) (Chamhuri Siwar dan Surtahman K. Hasan, 2001:373; dan Nair, 2003). Sebaliknya, Indonesia menggunakan garis kemiskinan untuk seorang individu atau yang dikenali dengan garis kemiskinan per kapita (Agus Sutanto, *et.al*, 1999:3; n BPS, 2000c:13; dan Ali Said, 2002). Oleh itu garis kemiskinan mutlak terdiri daripada dua kategori, iaitu garis kemiskinan untuk seorang individu dan garis kemiskinan isi rumah.

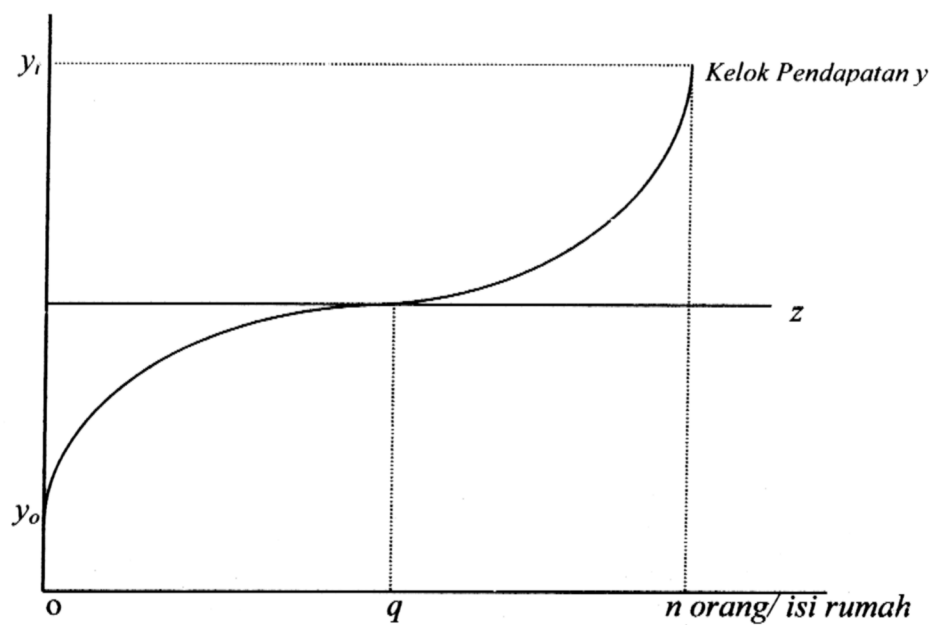
Golongan penduduk atau isi rumah miskin adalah penduduk atau isi rumah yang mempunyai pendapatan atau perbelanjaan yang berada di bawah garis kemiskinan yang ditetapkan. Misalnya, garis kemiskinan untuk seorang individu pada sesebuah kawasan ditetapkan sebagai z . Kemudian jumlah penduduk yang terdapat di kawasan tersebut adalah sebagai n orang. Pendapatan penduduk tersebut dapat disusun, iaitu dari pendapatan yang terendah (y_0) hingga pendapatan yang tertinggi (y_l), sehingga didapati kelok pendapatan (y) seperti yang ditunjukkan pada Rajah 2.3. Jumlah penduduk yang

tergolong miskin adalah seluruh penduduk yang mempunyai pendapatan di bawah garis kemiskinan (z) atau sebanyak oq orang.

Seandainya garis kemiskinan lebih tinggi daripada z , maka jumlah penduduk miskin akan bertambah atau lebih besar daripada oq orang. Oleh itu jumlah atau bilangan penduduk miskin sangat sensitif garis kemiskinannya.

Jumlah penduduk atau isi rumah miskin juga dapat dijelaskan dengan menggunakan persamaan (2.4.1). Seperti yang dijelaskan pada Rajah 2.3, pendapatan penduduk atau isi rumah juga dapat disusun dari yang terendah (y_o) hingga yang tertinggi (y_i). Semua penduduk atau isi rumah yang mempunyai pendapatan atau perbelanjaan lebih rendah daripada garis kemiskinan (z)

Rajah 2.3.
Kelok Pendapatan dan Garis Kemiskinan



pada persamaan 2.4.1 adalah termasuk dalam kategori miskin. Mereka terdiri daripada penduduk atau isi rumah y_o hingga y_q . Sebaliknya semua penduduk atau isi rumah yang

berada di sebelah kanan (z) adalah golongan tidak masuk dalam kategori miskin, iaitu dari y_{q+1} hingga y_n .

$$y_0 \leq y_1 \leq y_2 \dots\dots y_q < z < y_{q+1} \leq \dots\dots \leq y_n \tag{2.4.1}$$

Rajah 2.3 dan persamaan (2.4.1) dapat menjelaskan bagaimana membezakan penduduk atau isi rumah tergolong miskin dengan penduduk atau isi rumah yang tidak tergolong miskin secara sederhana. Namun kaedah menetapkan garis kemiskinan (z) sering diperdebatkan, kerana terdapat pelbagai pandangan tentang aspek yang mesti dipertimbangkan dalam menetapkan garis kemiskinan tersebut. Perdebatan tersebut tertumpu kepada dua perkara, iaitu jenis data yang digunakan dan komponen atau aspek yang mesti dipertimbangkan dalam menentukan keperluan taraf hidup minimum.

Perkara pertama adalah perdebatan tentang jenis data yang lebih tepat atau yang paling sesuai digunakan untuk menentukan garis kemiskinan di negara-negara sedang membangun. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahawa taraf hidup dapat diukur dengan menggunakan pendapatan atau perbelanjaan penggunaan (*consumption expenditure*). Oleh kerana garis kemiskinan didefinisikan sebagai taraf hidup minimum yang mesti dipenuhi, maka data pendapatan dan perbelanjaan penggunaan boleh digunakan untuk menentukan garis kemiskinan.

Secara umum telah dipersetujui bahawa data pendapatan merupakan indikator yang baik untuk mengiktiraf taraf hidup. Ini bermakna bahawa data pendapatan lebih baik digunakan untuk menentukan garis kemiskinan berbanding data perbelanjaan penggunaan. Namun untuk negara-negara sedang membangun, data pendapatan sukar dipercayai (Quibria, 1991, Huppi dan Ravallion 1991, Nafziger 1997). Ini kerana pengeluaran isi rumah dan lebihan yang dibawa ke pasaran sukar diambil kira atau

tidak boleh dihitung. Seterusnya kebanyakan isi rumah tidak mempunyai pendapatan yang stabil sepanjang tahun. Kerap berlaku kes di mana pendapatan isi rumah cenderung direndahanggarkan untuk beberapa tujuan, seperti tujuan mengelakkan daripada cukai dan mengekalkan dalam kategori miskin supaya terus mendapat bantuan dan sokongan. Dalam keadaan seperti ini data pendapatan kurang tepat digunakan sebagai ukuran kemiskinan atau taraf hidup.

Sebaliknya data perbelanjaan penggunaan semasa (*current consumption expenditure*) boleh memberi anggaran yang lebih baik berbanding pendapatan semasa (*current income*) (Lipton, and Ravallion, 1995:2573). Pertama, data perbelanjaan penggunaan semasa lebih sesuai untuk menunjukkan taraf hidup sekarang berbanding pendapatan sekarang (*current income*). Kedua, data perbelanjaan penggunaan lebih stabil sepanjang tahun berbanding data pendapatan kerana perbelanjaan mempunyai beberapa sumber seperti pengeluaran sendiri, tabungan, pinjaman dan pemindahan (*transfer*). Oleh itu data yang terbaik untuk menetapkan garis kemiskinan untuk negara-negara sedang membangun adalah data perbelanjaan penggunaan isi rumah (*household consumption expenditure*) (Quibria, 1991, Huppi dan Ravallion, 1991, Booth, 1993 dan Nafziger, 1997).

Meskipun data perbelanjaan penggunaan dinyatakan sebagai data yang terbaik untuk menetapkan garis kemiskinan, ia masih mempunyai beberapa kelemahan. Pertama, dari segi konsep, pengertian perbelanjaan adalah tidak sama dengan pendapatan atau kekayaan bagi mengukur kebajikan. Kedua, pendapatan lebih besar, tidak selalu diikuti oleh perbelanjaan yang besar, kerana sebahagian pendapatan tersebut ada yang disimpan. Sebaliknya, pendapatan isi rumah yang rendah tidak selalu mempunyai perbelanjaan yang rendah, kerana ada transfer atau pinjaman. Ketiga, ada ketua atau anggota isi rumah yang tidak bekerja, tetapi dia tetap menggunakan barang dan perkhidmatan, kerana dia mempunyai harta warisan. Keempat, sukar untuk

dibandingkan kerana konsep perbelanjaan ada yang menggunakan perbelanjaan dalam satu bulan atau dalam satu minggu. Kelima, perbelanjaan penggunaan tidak konstan sepanjang hayat. Jadi, data perbelanjaan diambil kira lebih rendah (*underestimate*) atau lebih besar (*overestimate*) daripada data pendapatan.

Bagi kes Indonesia, data perbelanjaan penggunaan dijadikan sebagai *proxy* data pendapatan masih dipertikaikan apakah lebih rendah atau lebih tinggi. Huppi dan Ravallion (1991:1674) menyatakan bahawa data Susenas hanya *underestimate* untuk kelompok isi rumah kaya. Booth (1993) dan Tulus (1996) menyatakan bahawa data perbelanjaan penggunaan juga diambil kira rendah (*underestimate*) untuk kelompok orang miskin. Dengan menggunakan data perbelanjaan ini taraf ketidaksamarataan akan lebih rendah daripada keadaan yang sebenarnya. Apabila data pendapatan digunakan di Indonesia, maka taraf ketidaksamarataan akan lebih tinggi. Menurut Tulus (1996), kelompok konglomerat dan mereka ini adalah kelompok orang-orang kaya di Indonesia, sehingga pendapatan mereka sangat tidak seimbang dengan kelompok masyarakat lainnya. Selain daripada itu data perbelanjaan yang diambil kira adalah untuk keperluan asas seperti makanan (*food*) dan bukan makanan (*non-food*) berdasarkan harga pasaran. Dengan ini timbul kesukaran untuk menentukan keperluan makanan dan bukan makanan. Kedua-dua keperluan ini berbeza mengikut tempat, individu, dan masa. Oleh sebab itu data perbelanjaan penggunaan di Indonesia juga mempunyai banyak masalah. Walau bagaimanapun hingga setakat ini belum terdapat data yang betul-betul mencerminkan pendapatan di Indonesia.

Perkara kedua adalah komponen yang mesti dipertimbangkan dalam menentukan taraf hidup minimum. Komponen tersebut adalah keperluan asas (*basic needs*). Banyak pengkaji dan institusi antarabangsa cuba mentakrifkan komponen keperluan asas dan di antaranya seperti pada Jadual 2.1. Perdebatan yang timbul adalah

Jadual 2.1
Komponen Keperluan Asas Mengikut Pakar dan Institusi

No	Pakar/ Institusi	Komponen Keperluan Asas
1	United Nation (1961) ^a	Kesihatan, bahan makanan dan nutrien, pendidikan, peluang pekerjaan, perumahan, pakaian, rekreasi, jaminan sosial, kebebasan manusia
2	UNRISD (1966) ^a	Nutrien, perumahan dan kesihatan (keperluan fizikal utama), pendidikan, rekreasi dan ketenangan hidup (keperluan budaya), keperluan atas kelebihan pendapatan.
3	Ganguli dan Gupta (1976) ^a	Nutrien, perumahan, perkhidmatan kesihatan, pendidikan, dan pakaian.
4	Green (1978) ^a	<i>Personal consumption items</i> (makanan, pakaian, perumahan) dan <i>basic public services</i> (perkhidmatan kesihatan, pendidikan, air minuman, pengangkutan dan kebudayaan)
5	Hendra Esmara (1986) ^b	Pakaian, makanan, perumahan dan kesihatan
6	WHO (1992) ^c	Makanan yang cukup, bekalan air yang cukup dan aman, tempat berlindung yang aman, akses untuk perkhidmatan pendidikan dan kesihatan.

Sumber: a. Widodo, HST (1990), *Indikator Ekonomi: Dasar Perhitungan Perekonomian Indonesia*, Karnisus, Yogyakarta.
b. Hendra Esmara (1988), *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta.
c. UNEP (1995), *Poverty and the Environment*, United Nations Environment Program, Kenya.

komponen apa yang akan digunakan untuk menentukan keperluan asas masyarakat dalam menetapkan garis kemiskinan. Persoalan asas yang timbul ialah komponen keperluan asas berbeza mengikut norma, kawasan dan masa. Misalnya, keperluan asas penduduk di Amerika Syarikat setakat ini tidak sama dengan keperluan asas penduduk di Amerika Syarikat tahun 1950-an atau di negara-negara Afrika. Dalam

keadaan ini, apa yang menjadi keperluan asas di negara-negara maju merupakan kemewahan di negara- negara membangun. Selanjutnya perbezaan keperluan asas tidak sahaja terdapat di antara negara maju dengan negara sedang membangun, malahan dalam satu negara pun terdapat perbezaan keperluan asas yang ketara. Misalnya di Indonesia, keperluan asas penduduk provinsi Irian Jaya tidak sama dengan keperluan asas penduduk provinsi Sumatera Barat. Malah dalam satu provinsi juga terdapat perbezaan dari segi keperluan makanan dan sebagainya. Oleh itu adalah sukar untuk menentukan keperluan asas yang mesti dipertimbangkan dalam menentukan garis kemiskinan.

Antara keperluan asas yang sama untuk semua orang adalah keperluan terhadap makanan. Seseorang dapat bertahan hidup secara fizikal jika dia makan pelbagai jenis makanan yang mengandungi 2,100 kalori hingga 2,250 kalori setiap hari. Oleh itu, Martin Ravallion, Gaurav Datt dan Dominique van de Walle (1991) mencadangkan dua bentuk garis kemiskinan, iaitu garis kemiskinan ekstrim (*extreme poverty line*) dan garis kemiskinan Afro-Equa-Bengal (*the Afro-Equa-Bengal poverty line*). Garis kemiskinan pertama adalah garis kemiskinan yang memenuhi taraf antarabangsa, iaitu garis kemiskinan yang ditentukan berasaskan perbelanjaan (*expenditure*) yang diperlukan untuk makanan memenuhi kira-kira 2,250 kalori setiap hari. Menurut Bank Dunia, pada tahun 1985 untuk memenuhi makanan yang mengandungi kira-kira 2,250 kalori setiap hari diperlukan perbelanjaan kira-kira USD\$275 per kapita per tahun (Nafziger, 1997). Garis kemiskinan kedua adalah garis kemiskinan pertama ditambah dengan beberapa keperluan asas lainnya. Tambahan keperluan asas tersebut berbeza antara satu negara dengan negara lainnya. Namun Bank Dunia menetapkan garis kemiskinan Afro-Equa-Bengal berjumlah USD\$375 per kapita tahun 1985. Berasaskan kedua-dua garis kemiskinan yang dikemukakan ini, maka kadar kemiskinan di India pada tahun 1985 mengikut garis kemiskinan pertama ialah 33 % dan mengikut garis

kemiskinan kedua sekitar 55%. Oleh itu, kadar kemiskinan berasaskan konsep garis kemiskinan Afro-Equa-Bengal adalah hampir dua kali ganda daripada garis kemiskinan ekstrim.

Walaupun garis kemiskinan berasaskan keperluan kalori (*calorie intake*) boleh digunakan untuk menetapkan garis kemiskinan, ia mempunyai beberapa kelemahan. Nafziger (1997:128) mengemukakan lima kelemahan utama garis kemiskinan berasaskan keperluan kalori minimum; (a) keperluan kalori berbeza-beza mengikut umur, jantina (*gender*) dan komposisi penduduk, (b) keperluan kalori berbeza mengikut pendapatan, (c) penentuan atau spesifikasi pengukuran keperluan kalori secara tunggal masih dipertikaikan, (d) keperluan kalori bagi seseorang individu adalah beragam, dan (e) keperluan zat makanan lainnya, seperti mineral vitamin dan protein belum diambilkira.

Selanjutnya, hasil kajian empirikal menunjukkan bahawa garis kemiskinan berasaskan keperluan kalori tidak menunjukkan hasil yang konsisten. Kajian Rao, Gupta dan Sharma (1985) mendapati bahawa garis kemiskinan berasaskan keperluan kalori (*calorie intake*) mempunyai hubungan positif dan signifikan dengan kebolehan membaca dan menulis. Sebaliknya, jika perbelanjaan digunakan sebagai asas untuk menentukan garis kemiskinan, ia mempunyai hubungan negatif dan tidak signifikan dengan kebolehan membaca dan menulis. Ini bermakna bahawa garis kemiskinan berasaskan keperluan kalori (*calorie-intake*) tidak sensitif terhadap harga barang-barang yang digunakan. Secara am dan *ceteris paribus*, jika harga sesuatu barang makanan naik, maka pengguna cenderung menggantikan dengan jenis barang makanan lain. Ini menunjukkan bahawa keperluan kalori untuk menetapkan garis kemiskinan tidak sensitif terhadap harga.

Seterusnya, Shireen (1998) mengemukakan bahawa pilihan dan selera pengguna sering diabaikan dalam menetapkan garis kemiskinan. Kesannya, jumlah perbelanjaan yang berlaku untuk memenuhi keperluan kalori yang ditetapkan adalah lebih tinggi daripada anggaran garis kemiskinan. Namun kelemahan yang lebih utama menurut Shireen adalah garis kemiskinan tersebut tidak mengambilkira pengaruh pembangunan ekonomi ke atas perubahan kebiasaan makanan seseorang dan perubahan institusi dalam masyarakat akibat pembangunan yang dinamik.

Selain dua cara utama (kemiskinan ekstrim dan garis kemiskinan Afro-Equa-Bengal) terdapat beberapa kaedah lain. Misalnya, Orshansky (1965) menetapkan garis kemiskinan untuk Amerika Syarikat melalui dua langkah. Pertama, menetapkan perbelanjaan minimum untuk keperluan makanan mengikut saiz isi rumah. Kedua, mendarab perbelanjaan minimum tersebut 3 kali ganda untuk memberi peluang bagi keperluan lain. Jika, perbelanjaan makanan minimum adalah sebanyak USD\$1 000, maka garis kemiskinan mutlak adalah sebanyak USD\$3 000. Garis kemiskinan ini juga mendapat kritikan. Misalnya, Ravallion (1992:27-28) menyatakan garis kemiskinan tersebut adalah *arbitrariness* dan menghasilkan garis kemiskinan yang tinggi di kawasan yang berpendapatan tinggi. Selanjutnya, keperluan minimum dianggap sama untuk semua orang, padahal ia berbeza mengikut pekerjaan, umur, jantina, saiz dan sebagainya. Oleh sebab itu alasan mendarab tiga kali ganda adalah tidak jelas. Persoalan yang timbul adalah mengapa tidak didarab dengan dua atau angka lainnya.

Oshima pula mengemukakan penentuan garis kemiskinan dengan cara *threshold method on Engel coefficient* (lihat Mizoguchi, 1979: 361). Caranya ialah dengan membahagikan isi rumah kepada sepuluh kumpulan perpuluhan yang sama dan disusun daripada kumpulan berpendapatan yang paling rendah hingga kumpulan berpendapatan tinggi. Koefisien Engel meningkat pada kumpulan isi rumah pendapatan rendah dan

pada tingkat pendapatan tertentu (*threshold*) koefisien Engel akan menurun. Ketika titik mulai menurun itulah batas garis kemiskinan mutlak menurut Oshima.

Di Indonesia terdapat pelbagai jenis garis kemiskinan. Jadual 2.2 menunjukkan bahawa asas atau kriteria yang digunakan bagi menetapkan garis kemiskinan tersebut berbeza-beza mengikut institusi dan pengkaji. Namum garis kemiskinan rasmi yang digunakan oleh kerajaan adalah mengikut garis kemiskinan Afro-Equa-Bengal (Nafziger, 1997). Ini bermakna garis kemiskinan rasmi berasaskan keperluan minimum kalori ditambah dengan keperluan asas lainnya. Sesuai dengan asas yang digunakan, di Indonesia terdapat dua komponen utama garis kemiskinan, iaitu perbelanjaan untuk keperluan makanan (*food*) dan keperluan bukan makanan (*non-food*) (BPS, 2000c dan Ali Said, 2002). Perbelanjaan keperluan makanan ditentukan berasaskan perbelanjaan yang diperlukan untuk makanan yang mengandungi sebanyak 2,100 kalori untuk setiap orang setiap hari (2,100 kalori/ kapita/ hari). Keperluan sebanyak 2,100 kalori tersebut dikira daripada 52 jenis barang makanan (Rujuk Lampiran 4.1 dan 4.2). Perbelanjaan bukan makanan dikira daripada 6 kumpulan keperluan bukan makanan (perumahan, barang keperluan harian dan perkhidmatan, pakaian, perkakas rumah tangga, cukai dan insurans, keperluan pesta dan perayaan). Jenis perbelanjaan untuk setiap kumpulan keperluan bukan makanan tersebut dapat dirujuk pada Lampiran 4.3. Institusi negara yang berkuat kuasa menetapkan garis kemiskinan rasmi kerajaan tersebut adalah Badan Statistik Indonesia (BPS).

Sebahagian besar daripada garis kemiskinan yang dikemukakan pada Jadual 2.2. adalah golongan garis kemiskinan ekstrim. Asas utama yang digunakan ialah keperluan kalori minimum untuk mempertahankan kecukupan fizikal. Garis kemiskinan berasaskan keperluan kalori minimum mempunyai beberapa kelemahan seperti yang telah dibincangkan pada perenggan sebelumnya. Ini bermakna secara umum garis kemiskinan tersebut mempunyai kelemahan seperti yang telah dibincangkan. Oleh itu

perbincangan selanjutnya akan ditumpukan kepada kelemahan secara spesifik daripada beberapa garis kemiskinan yang telah digunakan di Indonesia.

Jadual 2.2.
Garis Kemiskinan di Indonesia Mengikut Pengkaji dan Institusi

Pengkaji	Asas/ Kriteria	Garis Kemiskinan		
		Bandar	Luar Bandar	Bandar dan Luar Bandar
Sayogya (a) (1971)	Tingkat perbelanjaan setaraf beras per orang per tahun (kg):			
	- Miskin (M)	480	320	-
	- Miskin Sekali (MS)	360	240	-
	- Paling Miskin (PM)	270	180	-
Esmara (a) (1986)	Perbelanjaan keperluan asas per kapita	-	-	-
Ginneken (a) (1969)	Keperluan zat makanan berkhasiat (<i>nutrient</i>) minimum per orang per hari:			2000
	- Kalori	-	-	50
	- Protein (gram)			
Anne Booth(a) (1969/1970)	Keperluan zat makanan berkhasiat minimum per orang per hari:			2000
	- Kalori	-	-	40
	- Protein (gram)			
Gupta (a) (1973)	Keperluan zat makanan berkhasiat minimum per orang per tahun (Rp)	-	-	24.000
Hasan (a) (1975)	Pendapatan minimum per kapita per tahun (US \$)	125	95	-
BPS (b) (1996)	Keperluan kalori per kapita dan keperluan asas bukan makanan (Rp)	30,000	20,000	-
BPS 1999 ^(c)	Keperluan kalori per kapita dan keperluan asas bukan makanan (Rp)	96,959	72,780	-
Bank Dunia (2000) ^(d)	Perbelanjaan purata per orang per hari (US\$)			1 dan 2
Departemen ^(e) Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 1995	Keperluan Fisikal Minimum (Rp):			134,250
	- Bujang			360.300
	- Berkahwin anak satu			420.300
	- Berkahwin anak dua			

Sumber: a: Widodo, HST (1990) *Indikator Ekonomi: Dasar Perhitungan Perekonomian Indonesia*, Karnisus, Yogyakarta
b. T.S. Keban, 1995
c. BPS (2000a)
d. World Bank (1990)
d. World Bank (2000)
e. Departemen Tenaga Kerja Transmigrasi RI, 1995

Garis kemiskinan Sayogya (1971) adalah garis kemiskinan yang terkenal di Indonesia semenjak tiga dekad yang lalu. Garis kemiskinan ini digunakan bagi menetapkan jumlah penduduk miskin di pulau Jawa. Asas yang digunakan ialah jumlah

perbelanjaan setaraf beras per orang per tahun dalam kg (lihat Jadual 2.2.). Menurut garis kemiskinan ini, penduduk miskin dikelompokkan kepada tiga kategori, iaitu penduduk miskin, miskin sekali dan paling miskin.

Beras digunakan sebagai asas menetapkan garis kemiskinan berdasarkan kepada pemikiran bahawa pada masa itu makanan ruji penduduk pulau Jawa adalah beras dan sebilangan besar penduduk berada di kawasan luar bandar (Booth, 1993). Seterusnya, pada pertengahan tahun 1960-an Sayogya mendapati bahawa perbelanjaan majoriti isi rumah berasaskan data Sesenas adalah kurang daripada harga 240 kg beras. Oleh itu, beras dijadikan sebagai asas yang baik untuk menetapkan garis kemiskinan.

Setakat ini garis kemiskinan Sayogya kurang relevan digunakan sebagai asas menentukan jumlah penduduk miskin, kerana ia mempunyai beberapa kelemahan (Booth, 1993:56). Pertama, ukuran tunggal daripada beras adalah kurang tepat bagi mencerminkan keperluan asas. Kedua, setakat ini peratus peruntukan perbelanjaan isi rumah untuk keperluan beras hanya sekitar 10.4 %. Ketiga, peratus penduduk di kawasan luar semakin berkurang, apatah lagi di pulau Jawa yang sebahagian besar kawasannya dikategorikan sebagai kawasan bandar.

Seterusnya garis kemiskinan Hendra Esmara (1988) mempunyai beberapa kelebihan berbanding garis kemiskinan yang lain. Garis kemiskinan ini telah memasukkan komponen keperluan asas bukan makanan. Namun, oleh kerana garis kemiskinan ini berasaskan purata perbelanjaan bagi keperluan asas terdapat beberapa kelemahan pada garis kemiskinan ini. Pertama, garis kemiskinan akan berubah selaras dengan perubahan perbelanjaan secara keseluruhan. Namun penyebab perubahan tersebut tidak dikenal pasti sama ada perubahan harga, kuantiti atau kualiti. Kedua, peratus peruntukan perbelanjaan bagi keperluan asas bukan makanan sukar diketahui.

Ketiga, meskipun garis kemiskinan ini berbeza antara luar bandar dan bandar, asas untuk membuat perbezaan tersebut dianggap kurang tepat (Booth, 1993).

Garis kemiskinan berasaskan keperluan fizikal minimum – KMF (*the Minimum Physical Requirement Approach*) diperkenalkan oleh Departemen Tenaga Kerja (*Manpower Ministry*) dan Departemen Kesihatan Republik Indonesia (*Health Ministry*). Tujuan utama pendekatan ini adalah sebagai asas bagi menetapkan upah minimum oleh Departemen Tenaga Kerja Republik Indonesia. Menurut pendekatan ini, komponen untuk menentukan garis kemiskinan adalah makanan dan minuman, bahan bakar dan elektrik, perabot rumah tangga (*housing and cooking*), pakaian, keperluan lain seperti pengangkutan, pelancongan (*recreation*), perkhidmatan kesihatan, dan pendidikan. Walaupun komponen keperluan asas menurut garis kemiskinan KMF lebih sempurna, garis kemiskinan ini juga mempunyai beberapa kelemahan. Pertama, komponen bagi menentukan garis kemiskinan adalah lebih banyak daripada komponen garis kemiskinan lainnya dan komponen tersebut lebih banyak bagi keperluan penduduk bandar. Akibatnya, garis kemiskinan berasaskan KMF adalah jauh lebih tinggi daripada garis kemiskinan lainnya. Apabila ia digunakan untuk menetapkan jumlah penduduk miskin, maka jumlah penduduk jauh lebih banyak daripada yang dijangka oleh pendekatan garis kemiskinan yang lain. Kedua, garis kemiskinan ini tidak mengambil kira perbezaan selera antara anggota isi rumah, umur dan pekerjaan. Ketiga, banci dilakukan oleh kaki tangan daripada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia, sehingga maklumat yang diperolehi adalah kurang meyakinkan (Booth, 1993:68). Keempat, lebih jauh garis kemiskinan KMF lebih tertumpu kepada menentukan garis kemiskinan untuk kawasan bandar (Carunia M. Firdausy dan Tisdell, 1992:81, Booth, 1993).

Selain daripada garis kemiskinan di atas, kerajaan juga telah memperkenalkan konsep kategori isi rumah miskin di Indonesia. Konsep ini dikemukakan oleh Kantor

Menteri Negara Kependudukan dan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) pada tahun 1996. Mengikut konsep ini, isi rumah dibahagi kepada beberapa kategori; iaitu kategori prasejahtera, sejahtera I, sejahtera II, sejahtera III dan sejahtera III + (Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, 2000). Isi rumah prasejahtera dan sejahtera I adalah isi rumah yang dikategorikan miskin.

Terdapat 22 kriteria yang digunakan untuk menentukan kategori isi rumah sejahtera (Lampiran 2.1). Di antara kriteria yang digunakan adalah jumlah memakan nasi dalam satu hari, perbezaan pakaian mengikut penggunaannya, jenis lantai rumah, tempat perawatan kesihatan atau tempat berubat jika sakit, jenis pendapatan, jenis makanan, pelancongan, ibadah secara teratur dan lainnya. Isi rumah yang termasuk dalam kategori prasejahtera adalah isi rumah yang tidak memenuhi salah satu kriteria isi rumah sejahtera I. Isi rumah sejahtera I adalah isi rumah yang anggota keluarganya memakan nasi sebanyak dua kali dalam sehari, terdapat perbezaan pakaian yang dipakai untuk bekerja dengan di rumah atau perbezaan pakaian anak untuk di rumah dengan pakaian untuk pergi ke sekolah, sebahagian lantai rumah terdiri daripada lantai simen dan anggota keluarga yang sakit dihantar berubat ke tempat perkhidmatan kesihatan moden.

Meskipun kriteria yang digunakan telah merangkumi pelbagai dimensi, ukuran kategori keluarga masih mempunyai beberapa kekurangan. Pertama, sama seperti KMF, banci dijalankan oleh kakitangan BKKBN dan kesahihan data juga dipertikaikan. Kedua, sebahagian kriteria yang digunakan adalah sukar untuk diukur. Misalnya, menjalankan ibadah secara teratur, peningkatan pengetahuan agama, aktif dalam perkumpulan dan sebagainya. Ketiga, jangka masa pengukuran tidak dijelaskan untuk semua kriteria yang ditetapkan. Misalnya, jangka masa ikut serta dalam kegiatan kemasyarakatan, pendapatan yang dapat disimpan dan memberi sumbangan tidak

dijelaskan. Dalam hal ini tidak diketahui apakah jangka masa untuk kriteria yang dikemukakan tersebut selama 1 bulan, setengah atau satu tahun.

Daripada perbincangan di atas terdapat satu kesimpulan iaitu tidak terdapat satu definisi garis kemiskinan komprehensif yang boleh diterima oleh semua pihak dan mencakupi semua dimensi kemiskinan. Setiap garis kemiskinan yang dibincangkan mempunyai kelebihan dan kekurangan. Persoalan berikutnya adalah apakah garis kemiskinan mutlak tersebut tidak bermanfaat dan konsep garis kemiskinan mana yang akan digunakan oleh pengkaji yang tertarik untuk menganalisis kemiskinan? Bagi menjawab persoalan pertama pendapat Schiller (1984) seperti yang dikemukakan Shireen (1998:35) mungkin boleh diterima:

...that although poverty lines may differ and are to a certain extent arbitrary, they were not useless and provided a fairly good indication of poverty level.

Daripada pendapat Schiller jelas menunjukkan bahawa tiada konsep garis kemiskinan yang tidak boleh digunakan. Garis kemiskinan mutlak mana yang akan digunakan oleh pengkaji yang tertarik dengan masalah kemiskinan, amat bergantung kepada pertimbangan (*judgment*) dan persepsi pengkaji serta jenis data yang tersedia bagi kajian yang akan dijalankan. Sehingga kini belum terdapat dalil yang menunjukkan bahawa pengkaji mesti mengikut satu metodologi penentu garis kemiskinan.

Apabila garis kemiskinan telah dapat ditetapkan, langkah selanjutnya adalah untuk menentukan kadar kemiskinan. Terdapat empat ukuran kadar kemiskinan yang sering digunakan dalam kajian kemiskinan, iaitu: (i) *headcount ratio*, (ii) *poverty gap*, (iii) *Sen's Index*, (iv) *Weighted Poverty Gap* (WGP) atau *Foster, Greer and Thorbecke (FGT) Index*.

Headcount ratio (H) adalah peratus penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan. Jika q adalah bilangan penduduk di bawah garis kemiskinan dan n adalah bilangan penduduk, maka formula ukuran kemiskinan *headcount ratio* (H) adalah seperti berikut:

$$H = q / n \quad (2.4.2)$$

H adalah ukuran kemiskinan yang paling mudah. Namun ukuran tersebut mempunyai empat kelemahan utama. Pertama, ia tidak dapat menyatakan keparahan kemiskinan (*severity of poverty*) di antara kumpulan orang tergolong miskin. Semua penduduk yang dikategorikan miskin dianggap mempunyai keadaan yang sama. Padahal di antara mereka terdapat yang termiskin. Ini bermakna ukuran ini tidak dapat membezakan antara penduduk miskin dengan penduduk termiskin atau menjelaskan jurang (*gap*) pendapatan dengan garis kemiskinan. Kedua, perubahan yang terjadi pada kumpulan yang tergolong miskin tidak dapat diketahui. Misalnya, pendapatan atau perbelanjaan mereka berkurang berbanding keadaan sebelumnya. Pengurangan ini menunjukkan bahawa mereka bertambah miskin atau bertambah teruk, tetapi ukuran H tidak mengalami perubahan. Ini bererti bahawa perubahan yang terjadi pada kumpulan miskin tidak dapat diketahui daripada ukuran H. Ketiga, ia tidak dapat menjelaskan pengaruh pemindahan pendapatan (*transfer*) daripada penduduk miskin kepada penduduk kaya atau daripada penduduk miskin kepada penduduk yang lebih miskin. Misalnya, terjadi pemindahan pendapatan daripada penduduk miskin kepada penduduk tidak miskin. Kesan pemindahan tersebut adalah penduduk miskin bertambah miskin. Selanjutnya pemindahan juga boleh berlaku daripada penduduk miskin kepada penduduk lebih miskin. Kesannya penduduk yang menerima transfer bertambah baik berbanding keadaan sebelumnya. Namun ukuran H tidak dapat menjelaskan keadaan penduduk miskin setelah berlakunya pemindahan pendapatan tersebut. Keempat,

ketidaksamaan pendapatan kelompok penduduk atau isi rumah miskin juga tidak dapat diketahui. Jadi, ukuran H tidak memberi maklumat tentang penduduk/ isi rumah yang termasuk dalam kategori miskin. Ia hanya dapat memberi jumlah dan kadar kemiskinan secara kasar. Oleh itu, ukuran H tidaklah mencukupi bagi merancang polisi membasmi kemiskinan yang lebih berkesan.

Bagi mengatasi kelemahan pertama, United States Social Security Administration telah memperkenalkan ukuran *poverty gap* (GP)(Kakwani, 1980:437). Jurang (*gap*) pendapatan atau penggunaan setiap penduduk (y_i) dengan garis kemiskinan (z) ditunjukkan oleh $(z-y_i)$. Semakin besar jurang yang berlaku, ini bermakna semakin parah keadaan kemiskinan yang berlaku. Kemudian $(z-y_i)$ dibahagikan dengan garis kemiskinan (z) dan nisbah $(z-y_i)/z$ diperoleh. Nisbah yang diperoleh bagi setiap penduduk atau isi rumah termasuk kategori miskin dijumlahkan dan dibahagi lagi dengan jumlah atau seluruh penduduk atau isi rumah (n). Secara matematik ukuran *poverty gap* (GP) adalah:

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^p [(z-y_i)/z] \quad (2.4.3)$$

Persamaan 2.4.3 boleh disederhanakan bagi mengetahui kos yang diperlukan untuk membasmi kemiskinan, iaitu jumlah $(z-y_i)$ seluruh individu atau isi rumah yang termasuk kategori miskin. Kos pembasmian kemiskinan (CP) dapat dikira dengan formula yang ditunjukkan oleh persamaan (2.4.4):

$$CP = \sum_{i=1}^p (z-y_i) \quad (2.4.4)$$

Meskipun ukuran PG dapat mengatasi kelemahan yang terdapat pada ukuran H, ia masih belum dapat menjelaskan perbezaan dua kumpulan orang miskin atau

perbezaan PG di antara dua masa pengukuran. Misalnya, terdapat dua kumpulan orang miskin dengan indeks PG yang sama atau indeks PG tahun 1996 sama dengan indeks PG 1999. Indeks yang sama ini tidak dapat menjelaskan perbezaan keadaan kemiskinan kedua-dua kumpulan miskin tersebut atau dua jangka masa pengukuran yang dijalankan. Dalam hal ini timbul persoalan apakah keadaan kemiskinan kumpulan pertama lebih parah atau teruk daripada kumpulan kedua atau apakah keadaan kemiskinan tahun 1996 lebih teruk daripada tahun 1999. Selanjutnya PG juga tidak dapat menjelaskan ketidaksamaan yang berlaku pada kumpulan atau isi rumah termasuk kategori miskin. Untuk mengatasi kelemahan yang masih terdapat dalam ukuran PG, timbul pula dua ukuran kemiskinan lain, iaitu ukuran Indeks Sen dan *weighted poverty gap* (WPG) atau indeks Foster, Greer and Thorbecke (FGT).

Sen (1976) memperkenalkan ukuran kemiskinan yang disebut *a distributionally sensitive index*. Indeks yang diperkenalkan oleh Sen ini merupakan penggabungan *headcount ratio* (H) dengan jurang kemiskinan (*poverty gap*) (I). Formula indeks Sen (S) tersebut adalah:

$$S = H [I + (1 - I)G] \quad 2.4.5.$$

Namun jurang kemiskinan yang diperkenalkan oleh Sen berbeza daripada yang ditunjukkan pada persamaan 2.4.4. Jurang kemiskinan (*poverty gap*) mengikut Sen adalah perbezaan di antara garis kemiskinan dengan purata pendapatan orang miskin. Jurang kemiskinan tersebut adalah $(z - m)$. z adalah garis kemiskinan dan m purata pendapatan orang miskin (*the mean income of poor*). Menurut Sen selain jurang kemiskinan $(z - m)$ terdapat juga satu lagi jurang kemiskinan, iaitu jurang di antara pendapatan purata dengan pendapatan kumpulan orang miskin. Jurang pertama hanya menjelaskan jarak pendapatan dengan garis kemiskinan dan maklumat tersebut tidak

dapat menjelaskan ketidaksetaraan antara orang yang tergolong miskin. Oleh itu, menurut Sen jurang pertama mesti ditambah dengan jurang kedua yang telah ditimbang (*weighted*) dengan indeks ketidaksetaraan pendapatan (*Gini Ratio*), sehingga diperoleh persamaan $(1 - I)G$. Dengan demikian indeks S boleh menjelaskan perubahan yang berlaku pada kumpulan orang dalam kategori miskin.

Meskipun indeks Sen (S) boleh menjelaskan perubahan yang berlaku pada kumpulan orang miskin, ia masih mempunyai satu kelemahan asas, iaitu memasukan aspek berbanding untuk mengukur kemiskinan mutlak (Quibria, 1991:103). Aspek berbanding tersebut diperlihatkan dalam indeks Gini. Oleh itu, indeks ini mempunyai masalah jika digunakan untuk mengukur kemiskinan mutlak.

Untuk menjelaskan perbezaan kemiskinan di antara dua kumpulan penduduk yang mempunyai agihan pendapatan atau dua jangka masa yang berbeza maka diperkenalkan ukuran '*weighted poverty gap*' (WPG) (Weiss, 1995:138) atau indeks Foster, Greer dan Thorbecke (FGT) (Foster, J, J.Greer and E. Thorbecke, 1984). Pada ukuran kemiskinan ini, nisbah jurang kemiskinan $(z - y_i)/z$ yang diperlihatkan pada persamaan (2.4.3) ditimbang (*weighted*) dengan cara mengganda dua (*square*) nisbah $(z - y_i)/z$, sehingga menjadi $[(z - y_i)/z]^2$. Tujuannya adalah untuk memastikan bahawa nisbah yang tinggi memperlihatkan keadaan kemiskinan yang lebih parah. Ukuran kemiskinan yang diperoleh disebut '*weighted poverty gap*' (WPG) atau indeks Foster, Greer dan Thorbecke (FGT). Formula WPG diperlihatkan pada persamaan 2.4.6:

$$WPG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^p [(z - y_i)/z]^2 \quad (2.4.6)$$

Perbezaan indeks WPG dapat memberi penjelasan tentang perubahan keadaan kemiskinan. Indeks WPG yang lebih tinggi menunjukkan keadaan kemiskinan yang lebih parah. Misalnya, indeks WPG tahun 1996 lebih tinggi daripada indeks WPG tahun 1999, dan keadaan kelompok miskin tahun 1999 lebih baik berbanding tahun 1996. Oleh itu, ukuran ini banyak digunakan dalam kajian kemiskinan.

2.4.2. Ukuran Kemiskinan Relatif

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahawa kemiskinan relatif berkaitan dengan keadaan kekurangan relatif. Kemiskinan relatif ini tidak membincangkan keperluan dan kemudahan asas. Kemiskinan terjadi apabila berlaku perbandingan. Oleh itu dalam konsep kemiskinan relatif, kemiskinan tetap wujud selagi belum dicapai kesamarataan agihan pendapatan secara sempurna.

Untuk menentukan penduduk miskin secara relatif digunakan juga beberapa ukuran. Namun kaedah yang digunakan boleh dibezakan atas dua kategori, iaitu berasaskan formula matematik tertentu dan bukan berasaskan formula matematik. Jika kaedah formula matematik digunakan, jenis data yang diperlukan adalah data pendapatan atau perbelanjaan dan sumber ekonomi yang dimiliki oleh setiap isi rumah. Sehingga kini terdapat empat cara untuk menentukan garis kemiskinan relatif yang sering digunakan.

Pertama, garis kemiskinan relatif dikira berasaskan peratus tertentu daripada pendapatan atau perbelanjaan per kapita. Jika pendapatan atau perbelanjaan per kapita adalah sebanyak n dan peratus yang ditetapkan adalah 50 %, maka garis kemiskinan relatif adalah $0.5 \times n$. Kaedah ini telah digunakan oleh Atkinson (1983), Ishak Shari (1979) untuk kajian kemiskinan di Semenanjung Malaysia dan Booth (2000) untuk

kajian kemiskinan di Indonesia. Berdasar kaedah ini garis kemiskinan turun naik seiring dengan perubahan pendapatan per kapita.

Kedua, garis kemiskinan ditetapkan dengan cara menghitung perbelanjaan per kapita isi rumah. Seterusnya isi rumah disusun daripada isi rumah yang mempunyai perbelanjaan per kapita yang paling rendah hingga isi rumah yang mempunyai perbelanjaan paling tinggi. Selanjutnya isi rumah yang telah disusun mengikut perbelanjaan per kapita itu dibahagi kepada sepuluh kumpulan per-puluhan yang sama. Kumpulan isi rumah 20 % atau 40 % terendah dinyatakan sebagai kelompok penduduk miskin. Kaedah ini telah digunakan oleh Chernichovsky dan Meesok (1984) untuk kajian kemiskinan di Indonesia.

Ketiga, sumber ekonomi (*resources*) yang dikuasai oleh setiap isi rumah di sesuatu kawasan dikira atau dikenal pasti. Kemudian dikira purata sumber ekonomi yang dikuasai oleh sesebuah isi rumah di kawasan tersebut. Isi rumah yang menguasai sumber ekonomi di bawah purata sumber isi rumah di kawasan berkenaan dikategorikan sebagai isi rumah “miskin”. Kaedah ini digunakan oleh Atkinson (1989) di England seperti yang dikemukakan oleh Booth (2000).

Keempat, dengan menggunakan indeks kesejahteraan isi rumah (*welfare index of a household*) yang digunakan oleh Kakwani (2000) dalam mengkaji kemiskinan di Australia. Mengikut Kakwani (2000:24) indeks kesejahteraan isi rumah dikira dengan menggunakan formula:

$$w_i = 100 \times x_i/z$$

w_i = nisbah pendapatan isi rumah i yang tersedia untuk digunakan (*household disposable income*) dengan garis kemiskinan isi rumah yang ditetapkan

x_i = pendapatan isi rumah yang tersedia untuk digunakan

z = garis kemiskinan isi rumah yang ditetapkan atau yang dipilih

Nilai w_i adalah dari 0 hingga 100. Jika $w_i < 100$, maka isi rumah termasuk kategori miskin.

Garis kemiskinan relatif yang tidak berdasarkan formula matematik adalah garis kemiskinan yang ditetapkan berasaskan keputusan politik atau persetujuan masyarakat (Osman Rani Hassan dan Abdul Majid Salleh, 1998: 47). Misalnya, garis kemiskinan berasaskan kadar upah minimum mengikut undang-undang negara. Jadi, asas yang digunakan dalam menentukan garis kemiskinan ini adalah tidak jelas.

Setelah garis kemiskinan diperoleh berasaskan salah satu kaedah yang ditetapkan, ukuran kemiskinan yang dapat digunakan adalah peratus penduduk atau isi rumah miskin. Kadar kemiskinan tersebut dapat dikira dengan menggunakan formula *headcount ratio* seperti yang ditunjukkan pada (persamaan 2.4.1).

2.5.Kajian Lepas

Bilangan kajian lepas kemiskinan sangat banyak, terutama di negara-negara sedang membangun. Kajian kemiskinan yang paling banyak terdapat di India (Nafziger, 1997). Namun kajian kemiskinan di Indonesia baru disemulakan secara intensif pada dekad 1980-an (BPS, 2000b). Oleh sebab itu bilangan kajian kemiskinan di Indonesia diambil kira kurang banyak berbanding di India atau negara-negara lain.

Kajian tentang kemiskinan yang telah dijalankan di Indonesia lebih banyak daripada perspektif makro dan ditumpukan kepada kemiskinan yang berlaku di pulau Jawa. Ini mungkin disebabkan oleh bilangan penduduk miskin bertumpu di pulau Jawa. Kajian tentang kemiskinan tersebut sebahagiannya dijalankan oleh pengkaji luar

negara dan sebahagian lagi oleh pengkaji tempatan atau campuran pengkaji tempatan dan luar negeri. Namun pada dekad 1990-an kajian tentang kemiskinan di luar pulau Jawa semakin digalakkan dan jumlahnya meningkat dari setahun ke setahun. Ini disebabkan oleh penggubal dasar pembangunan, ahli akademik dan para pentadbir semakin menyedari bahawa masalah kemiskinan yang wujud di Indonesia adalah berbeza-beza mengikut daerah dan kawasan.

Kajian lepas yang dibincangkan pada bahagian ini ditumpukan pada kajian yang telah dijalankan di Indonesia. Kajian lepas kemiskinan tersebut dapat dibezakan mengikut jenis data yang digunakan, iaitu kajian kemiskinan berdasarkan data sekunder dan primer dan perspektif kajian, iaitu daripada perspektif makro dan mikro. Namun, kajian lepas di Indonesia yang dibincangkan pada bahagian ini dibezakan mengikut jenis data yang digunakan.

2.5.1. Kajian Kemiskinan Menggunakan Data Sekunder

Banyak kajian tentang kemiskinan berdasarkan data sekunder telah dijalankan di Indonesia. Kajian tentang kemiskinan tersebut dapat dibahagikan lagi kepada dua kategori, iaitu kajian yang menggunakan data sekunder yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik Indonesia dan menggunakan data tape Susenas.

Sediono M.P. Tjondronegoro, *et.al* (1992) mengkaji perubahan kadar kemiskinan mengikut kawasan (luar bandar, bandar dan pulau) dan profil pekerjaan penduduk miskin berasaskan data sekunder yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik untuk jangka masa 1976-87. Definisi kemiskinan yang digunakan adalah kemiskinan yang ditakrifkan oleh kerajaan. Hasil kajian ini mendapati bahawa kadar kemiskinan secara keseluruhan telah berkurangan dengan berkesan. Pengurangan kadar kemiskinan di kawasan luar bandar lebih berkesan berbanding dengan kawasan bandar. Penurunan

kadar kemiskinan ini diikuti oleh agihan pendapatan yang lebih baik. Ini boleh dibuktikan dengan berlakunya penurunan indeks Gini sama ada di kawasan bandar mahupun di kawasan luar bandar. Pemusatan penduduk miskin lebih tinggi di pulau Jawa berbanding pulau lain di Indonesia. Namun kadar kemiskinan di Indonesia Timur lebih tinggi berbanding dengan di Indonesia Barat. Ini kerana kadar pembangunan di Indonesia Timur lebih rendah berbanding di Indonesia Barat. Oleh itu dapatan ini menjelaskan bahawa kadar pembangunan daerah mempengaruhi kadar kemiskinan.

Sediono *et.al* juga mendapati bahawa kadar kemiskinan pekerja lombong dan kuari pada tahun 1987 (31.1 %) tidak banyak berbeza dengan kadar kemiskinan pekerja sektor pertanian (32.3 %). Kadar kemiskinan bagi pekerja industri mencapai 14.1 % dan peratus pekerja bersendirian (*self-employment*) mencapai hampir 20 %. Kadar kemiskinan dalam sektor binaan mencapai 17,4%. Kadar kemiskinan yang tertinggi adalah di kalangan pekerja buruh. Hasil kajian ini memberi petunjuk bahawa kadar kemiskinan di luar sektor pertanian adalah termasuk kategori tinggi. Oleh itu, polisi antikemiskinan tidak hanya ditumpukan kepada petani atau buruh tani, tetapi juga kepada pekerja di luar sektor pertanian seperti kuari, industri dan binaan.

Tim Penelitian dan Pengembangan Ekonomi (PPE) Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada dan Biro Pusat Statistik (1994) menganalisis profil penduduk miskin di Indonesia dengan menggunakan data tape Susenas 1992. Dalam kajian ini perbelanjaan (proksi daripada pendapatan) dibahagi kepada tiga kelompok, iaitu kelompok 20 % tertinggi, kelompok 40 % menengah dan kelompok 40 % terendah. Kajian ini cuba menjelaskan perbezaan ciri sosioekonomi mengikut ketiga-tiga kelompok pendapatan tersebut. Ciri sosioekonomi terdiri daripada pendidikan, kesihatan, perumahan, pekerjaan, fertiliti, perbelanjaan purata dan akses kepada media massa (harian akhbar).

Hasil kajian utama ini mendapati bahawa kadar pendidikan, kemahiran membaca dan akses terhadap media massa (akhbar dan TV) merupakan faktor utama yang mempengaruhi kemiskinan sama ada di kawasan luar bandar mahupun di kawasan bandar. Kualiti hidup kelompok penduduk berpendapatan rendah di kawasan bandar adalah lebih rendah berbanding kualiti hidup penduduk yang mempunyai pendapatan rendah di kawasan luar bandar. Mengikut provinsi, kualiti hidup kelompok penduduk berpendapatan rendah di Indonesia Timur lebih rendah berbanding di Indonesia Barat. Perbezaan ini berkait erat dengan perbezaan kadar pembangunan infrastruktur.

Yeremias (1995) mengkaji profil dan faktor penentu kemiskinan di provinsi Nusa Tenggara Timur, Indonesia. Ia menggunakan data tape Susenas 1993 dengan unit analisis isi rumah miskin. Tujuan kajian ini adalah untuk mengetahui perbezaan profil penduduk miskin di luar bandar dengan bandar dan faktor penentu kemiskinan mengikut daerah (kabupaten atau kota).

Pembolehubah bergantung adalah isi rumah miskin. Sesebuah isi rumah dinyatakan miskin, jika perbelanjaan untuk keperluan kegunaan makanan mencapai 75 peratus daripada keseluruhan perbelanjaan isi rumah. Pembolehubah penentu yang digunakan adalah tempat berdomisili (kawasan luar bandar atau kawasan bandar), taraf pendidikan ketua isi rumah, bilangan isi rumah, umur dan sebagainya.

Hasil kajian ini mendapati bahawa isi rumah miskin di kawasan bandar adalah isi rumah yang diketuai oleh individu muda, tidak berpendidikan atau belum berkahwin dan bekerja dalam sektor pertanian. Profil isi rumah miskin di kawasan luar Bandar adalah isi rumah yang diketuai oleh mereka yang tidak berpendidikan, bilangan anggota isi rumah yang banyak.

Hasil kajian ini pula menunjukkan bahawa penentu kemiskinan berbeza mengikut daerah (*regency*). Sebagai contoh, penentu kemiskinan di Kabupaten Timor

Tengah Utara adalah sektor pekerjaan, umur dan bilangan anggota isi rumah. Di daerah ini terdapat isi rumah yang mempunyai ahli yang ramai, ketua isi rumah bekerja dalam sektor pertanian dan berumur lebih muda mempunyai probabiliti (*probability*) lebih tinggi untuk menjadi miskin. Di Kabupaten Belu didapati tiga faktor penentu kemiskinan utama, iaitu ciri lokasi rumah, sektor pekerjaan, status perkahwinan dan usia ketua isi rumah.

Implikasi kajian ini adalah polisi pembasmian kemiskinan atau strategi untuk meningkatkan pendapatan isi rumah di kawasan bandar mesti dibezakan dengan isi rumah di kawasan luar bandar. Selanjutnya setiap daerah perlu merancang polisi dan program pembasmian kemiskinan sesuai dengan faktor penyebab kemiskinan daerahnya.

2.5.2. Kajian Kemiskinan Menggunakan Data Primer

Kajian kemiskinan berdasarkan data primer pada umumnya adalah kajian kes. Kajian kes tersebut merangkumi pelbagai dimensi kemiskinan, seperti proses kemiskinan, keadaan sosioekonomi isi rumah miskin di kawasan tertentu. Pada bahagian ini juga dikemukakan kajian yang relevan dengan kajian ini.

Hardjono (1993) telah menyelidik proses kemiskinan di kawasan luar bandar Jawa. Kajian ini dijalankan di Rukun Keluarga Sukahaji, Desa Wangisagara, Kecamatan Majalaya, Kabupaten Bandung. Wilayah liputan kajian ini sangat mikro berbanding kajian sedia ada. Wilayah kajian Hardjono adalah Rukun Keluarga, iaitu bahagian daripada wilayah desa. Walaupun wilayah kajian lebih kecil, kajian ini sangat komprehensif. Matlamat utama kajian ini adalah untuk mengetahui apakah sumber tanah yang sedia ada di desa mempunyai kemampuan untuk menampung dan menyerap

pertambahan penduduk dan tenaga buruh dan adakah kesan pertambahan penduduk di desa kajian berkenaan.

Hasil kajian ini mendapati bahawa pertambahan penduduk yang perpuluh ganda di Rukun Keluarga Sukahaji telah mengakibatkan berapa perubahan. Pertama, bilangan isi rumah yang tidak mempunyai tanah pertanian (*landlessness*) meningkat dan sebilangan besar isi rumah hanya memiliki keluasan tanah yang hanya boleh mempertahankan saran hidup yang paling rendah (*subsistence*), malahan isi rumah yang sebelumnya memiliki tanah pertanian berubah menjadi tenaga buruh tani. Dengan keluasan desa yang tidak bertambah, maka akan berlaku keadaan di mana keuntungan seseorang merupakan kerugian bagi orang lain. Kedua, tekanan penduduk juga mengubah aspek kelembagaan yang terdapat di desa, terutamanya yang berkaitan dengan hubungan kerja. Hubungan kerja yang terjadi cenderung tidak secara saling menguntungkan (*mutualis simbiotis*). Hubungan kerja ini diburukkan lagi dengan adanya pengenalan teknologi pertanian pada tahun 1970-an. Akibatnya terjadi apa yang dinamakan *labour displacing*.

Ketiga, keluasan tanah yang semakin kecil mengakibatkan tersingkirnya sebilangan isi rumah daripada lapangan pekerjaan sektor pertanian dan terjadi mobiliti penduduk untuk mempertahankan hidup. Sebilangan isi rumah mempunyai *occupational multiplicity*, iaitu anggota isi rumah mempunyai pelbagai jenis pekerjaan, seperti menjadi “kusir delman”, pedagang dan menjadi pekerja kilang pada waktu yang sama. Walaupun sebilangan isi rumah mempunyai *occupational multiplicity*, kehidupan mereka tidak juga bertambah baik kerana upah dan pendapatan yang mereka terima tetap rendah. Dengan lain perkataan mereka kekal dalam kemiskinan.

Upah yang rendah di luar sektor pertanian disebabkan oleh persaingan yang kuat di pasaran buruh. Persaingan ini disebabkan oleh ramai penduduk beberapa desa yang

berjiran dengan Majalaya yang datang untuk mencari pekerjaan. Jadi kajian ini menyimpulkan bahawa perpindahan pekerja dari sektor pertanian ke sektor bukan pertanian bukan disebabkan oleh pertambahan upah yang tinggi di luar sektor pertanian, tetapi mereka berpindah akibat terpaksa.

White (1978) mengkaji kemiskinan petani yang tidak mempunyai cukup tanah (*landless*) dan petani marginal (*marginal farmers*) di kawasan luar bandar yang terpadat di pulau Jawa. Dia menggunakan konsep bekerja (*employment*) yang dikemukakan oleh Myrdal (1970), iaitu penyertaan (*participation*), jangka masa bekerja (*duration of work*) dan produktiviti (*productivity*). Kajian tentang kemiskinan yang sedia ada menyatakan bahawa kemiskinan di kawasan luar bandar pulau Jawa disebabkan oleh adanya keterbatasan masa bekerja (*duration of work*) sehingga terjadi *share poverty* dan *work sharing* di kalangan masyarakat di kawasan tersebut. Tetapi mengikut White, jumlah masa bekerja petani di kawasan luar bandar pulau Jawa cukup lama, terutamanya pekerja wanita. Masalah utamanya adalah produktiviti dan kadar pulangan pekerja (*return to workers*) sangat rendah. Oleh itu kajian ini cuba menjelaskan hambatan yang menyebabkan buruh bekerja dengan produktiviti dan pulangan yang rendah di kawasan luar bandar.

Menurut White revolusi hijau telah mengakibatkan keadaan pekerja di kawasan luar bandar menjadi lebih buruk. Ini antara lain disebabkan oleh perubahan hubungan *patron-client* yang tidak menguntungkan pekerja. Revolusi hijau pula mengubah organisasi semasa musim menuai, sehingga pekerja wanita ramai yang kehilangan pekerjaan. Selanjutnya White mendapati bahawa upah sebenar yang diterima oleh pekerja tidak meningkat meskipun daya pengeluaran pertanian meningkat berpuluh kali ganda akibat revolusi hijau. Kelompok yang mendapat keuntungan daripada revolusi hijau adalah pemilik tanah dan petani kaya. Oleh sebab upah sebenar tidak naik, maka

White mendapati bahawa masa bekerja petani buruh menjadi panjang untuk memperoleh upah yang dapat memenuhi keperluan hidup sehari-hari.

Selanjutnya White mendapati bahawa upah pekerja bukan sektor pertanian tidaklah begitu tinggi daripada upah pada sektor pertanian. Oleh itu pekerja bukan sektor pertanian banyak yang berpindah ke sektor pertanian ketika musim menuai atau musim menanam. Corak perpindahan pekerja dari sektor pertanian ke sektor bukan pertanian tidak seperti yang digambarkan oleh teori dualisme. Tetapi perpindahan pekerja ke sektor bukan pertanian disebabkan oleh pekerjaan pada sektor pertanian tidak tersedia. Dalam keadaan seperti ini, penyelesaian untuk membasmi kemiskinan mengikut White adalah sangat bergantung kepada perekonomian sesuatu desa, iaitu bagaimana ia menciptakan peluang pekerjaan produktif bagi menampung pertambahan tenaga buruh di desa berkenaan.

Mubyarto, Lukman Sutrisno dan Michael Dove (1984) mengkaji kemiskinan nelayan di desa Bulu dan Ujungbatu, Kecamatan Jepara, Kabupaten Jepara, provinsi Jawa Tengah. Kaedah kajian adalah persampelan dengan penumpuan kepada pendekatan ekonomi antropologi. Kajian ini lebih menekankan aspek mikro. Dalam kajian ini nelayan dibahagikan kepada empat kelompok, iaitu nelayan kaya (juragan), nelayan kaya (pemilik yang bekerja di kapalnya sendiri), nelayan sedang dan nelayan miskin.

Hasil kajian ini menunjukkan bahawa sebilangan besar nelayan miskin berumur 40 tahun. Nelayan yang tidak mempunyai kuasa untuk pergi laut beralih pekerjaan menjadi tukang. Keadaan nelayan miskin di Desa Bulu lebih parah daripada Desa Ujungbatu. Ini disebabkan perbezaan keadaan tanah antara kedua-dua desa. Penduduk kedua-dua desa tidak melihat alternatif pekerjaan lain yang lebih baik. Namun proses ini tidak membawa pengaruh buruk kepada nelayan miskin, kerana kelompok nelayan

kaya masih menerapkan pola *patron-client* sebagai suatu adat istiadat yang berlaku di desa tersebut. Sebaliknya nelayan miskin masih mempunyai semangat untuk mengubah nasib mereka dengan bekerja keras, dan melibatkan semua anggota isi rumah dalam kegiatan ekonomi. Anak bagi isi rumah miskin selain unit kegunaan juga menjadi unit pengeluaran. Proses modenisasi (pengenalan kapal-kapal bermotor atau berenjin) dalam usaha nelayan telah menyebabkan kelompok nelayan miskin semakin tercicir di belakang.

Werry (1995a) mengkaji perbezaan profil penduduk miskin di dua desa terkebelakang (*less-developed villages*) yang mempunyai ciri yang berbeza di provinsi Sumatera Barat. Desa yang dikaji, pertama adalah desa terkebelakang yang terpencil (*isolated village*) dan yang kedua desa terkebelakang yang tidak terpencil (*non-isolated village*). Desa yang tidak terpencil adalah desa yang mempunyai kemudahan pengangkutan ke desa berkenaan. Sebaliknya desa kedua adalah desa yang tidak mempunyai kemudahan pengangkutan.

Kajian ini mendapati bahawa terdapat perbezaan profil penduduk miskin yang ketara antara kedua-dua desa, sedangkan kedua-dua desa ini merupakan kelompok desa keterbelakang mengikut senarai kerajaan. Peratus ketua isi rumah miskin yang berumur lebih daripada 50 tahun lebih tinggi di desa yang tidak terpencil berbanding desa yang terpencil. Ini berhubungkait dengan kecenderungan penduduk desa tidak terpencil yang mencari pekerjaan di daerah lain. Di desa tidak terpencil keluasan tanah yang dimiliki tidak mempunyai hubungan yang jelas dengan pendapatan isi rumah, sementara di desa terpencil keluasan tanah yang dikerjakan dan dimiliki mempunyai hubungan positif dengan pendapatan isi rumah. Perbezaan ini disebabkan oleh perbezaan ciri sumber pendapatan. Di desa terpencil pendapatan isi rumah sangat bergantung kepada kegiatan pertanian. Isi rumah miskin di desa yang tidak terpencil boleh bekerja di desa jiran dan dalam bidang bukan pertanian di desanya sendiri. Taraf pendidikan ketua isi rumah dan

jumlah anggota isi rumah miskin kedua-dua desa tidak berbeza. Implikasi yang penting daripada hasil kajian ini adalah polisi dan program pembasmian kemiskinan antara desa terkebelakang yang terpencil dengan yang tidak terpencil mestilah dibezakan.

2.6. Kesimpulan

Konsep kemiskinan telah mengalami perkembangan dari semasa ke semasa. Pada awalnya, konsep kemiskinan hanya bertumpu kepada dimensi kurang pendapatan dan perbelanjaan. Namun konsep kemiskinan tersebut dianggap tidak memadai kerana kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan dimensi pendapatan dan perbelanjaan. Oleh itu konsep kemiskinan yang terdapat setakat ini telah dikembangkan oleh beberapa institusi dan pakar dengan memasukkan dimensi yang tidak bersifat ekonomi.

Selanjutnya faktor penyebab kemiskinan dapat dibezakan daripada perspektif makro dan perspektif mikro. Daripada perspektif makro, kemiskinan berhubung kait dengan faktor sosioekonomi di peringkat makro. Antara faktor sosioekonomi peringkat makro yang dibincangkan adalah kitaran ekonomi, pertumbuhan ekonomi, polisi kerajaan, migrasi dan pertambahan penduduk. Selanjutnya daripada perspektif mikro, kemiskinan berhubung kait dengan pemilikan aset, kadar pulangan sumber pengeluaran, ciri sosioekonomi isi rumah, pertukaran yang tidak adil, penyingkiran sosial dan sebagainya.

Penduduk atau isi rumah yang termasuk dalam kategori miskin secara teknikal dapat dikenal pasti dan dikira dengan menggunakan beberapa ukuran kemiskinan. Setakat ini ukuran kemiskinan dapat dibahagikan kepada dua kategori, iaitu ukuran kemiskinan mutlak dan ukuran kemiskinan relatif. Penggunaan ukuran kemiskinan sangat bergantung kepada tujuan kajian dan jenis data yang tersedia. Oleh itu ukuran

yang baik belum dapat menjamin hasil yang baik seandainya data yang digunakan tidak memenuhi prasyarat yang dikehendaki.

Kajian tentang kemiskinan yang dijalankan di Indonesia telah memberi gambaran tentang faktor penyebab kemiskinan dan ciri kemiskinan sama ada di peringkat nasional, provinsi, daerah mahupun desa. Namun kajian tersebut lebih banyak menumpukan kepada satu perspektif sahaja dan menganggap penduduk miskin terasing daripada kelompok lain. Selain itu kajian sedia ada belum memberi tumpuan kepada corak perbelanjaan isi rumah, faktor dalaman dan luaran isi rumah yang membolehkan isi rumah keluar atau kekal dalam kemiskinan. Oleh itu, pelbagai kajian tentang kemiskinan perlu digalakkan lagi untuk menambah maklumat kemiskinan yang sedia ada.